

JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale
Journal of Philosophy of International Law and Global Politics

La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico

Vol. XVI, n. 1, Anno 2019



JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale
Journal of Philosophy of International Law and Global Politics



JURA GENTIUM

Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale

Journal of Philosophy of International Law and Global Politics

<http://www.juragentium.org>

segreteria@juragentium.org

ISSN 1826-8269

Vol. XVI, Anno 2019, n. 1.

Fondatore

Danilo Zolo

Redazione

Luca Baccelli, Nicolò Bellanca, Roger Campione, Thomas Casadei, Dimitri D'Andrea, Orsetta Giolo, Leonardo Marchettoni, Stefano Pietropaoli (Vicedirettore), Rosaria Piroso (Segretaria di redazione), Katia Poneti, Ilaria Possenti, Lucia Re (Direttrice e Responsabile intellettuale), Filippo Ruschi, Emilio Santoro, Silvia Vida

Comitato scientifico

Francisco Javier Ansuátegui Roig, Margot Badran, Raja Bahlul, Étienne Balibar, Richard Bellamy, Franco Cassano, Alessandro Colombo, Giovanni Andrea Cornia, Pietro Costa, Alessandro Dal Lago, Alessandra Facchi, Richard Falk, Luigi Ferrajoli, Gustavo Gozzi, Ali El Kenz, Predrag Matvejević, Tecla Mazzaresse, Abdullahi Ahmed An-Na'im, Giuseppe Palmisano, Geminello Preterossi, Eduardo Rabenhorst, Hamadi Redissi, Marco Revelli, Armando Salvatore, Giuseppe Tosi, Gianfrancesco Zanetti, Wang Zhenmin

La rivista è espressione di Jura Gentium – Centro di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, c/o Dipartimento di Scienze Giuridiche, via delle Pandette 32, 50127 Firenze

Comitato direttivo

Luca Baccelli (Presidente), Leonardo Marchettoni, Stefano Pietropaoli (Segretario), Katia Poneti, Lucia Re, Filippo Ruschi (Vicepresidente), Emilio Santoro

**La crisi dei paradigmi
e il
cambiamento climatico**

a cura di

**Sofia Ciuffoletti, Marco Deriu,
Serena Marcenò, Katia Poneti**

Sommario

INTRODUZIONE

La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico
Sofia Ciuffoletti, Marco Deriu, Serena Marcenò, Katia Poneti 5

LA FINE DELLA CRESCITA E LE SFIDE ECOLOGICHE ALLA DEMOCRAZIA

Marco Deriu 14

CARBON TRADING DOGMA

Presupposti teorici e implicazioni pratiche dei mercati globali di
emissioni di gas climalteranti
Emanuele Leonardi 54

TEORIE DEL DENARO E CARBON TRADING

Il *frame* dell'azione sociale per fronteggiare il riscaldamento globale
Giacomo Bazzani 74

ABITARE IL MONDO

Crisi ecologica e paradigmi securitari
Serena Marcenò 97

IL CAMBIAMENTO CLIMATICO TRA GOVERNANCE DEL CLIMA E LOTTA PER I DIRITTI

Katia Poneti 116

VERSO UNA GIURISPRUDENZA ECOLOGICA

Il discorso giurisprudenziale sui diritti connessi alla protezione
dell'ambiente
Sofia Ciuffoletti 183

GLI AUTORI 232

Introduzione

La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico

Sofia Ciuffoletti, Marco Deriu, Serena Marcenò, Katia Poneti

*Quale struttura connette il granchio
con l'aragosta, l'orchidea con la
primula e tutti e quattro con me? E me
con voi? E tutti e sei noi con l'ameba
da una parte e con lo schizofrenico
dall'altra?*
G. Bateson¹

Questo volume nasce dall'interazione di dimensioni di ricerca differenti e si è sviluppato come un lavoro di gruppo, un progetto che ha generato una discussione dipanatasi in vari incontri, in cui abbiamo messo a confronto metodi e argomentazioni diverse.

La domanda di Bateson ci ha accompagnato lungo tutto il percorso e nel lavoro di ricerca e discussione. A partire da luoghi distanti e metodi di ricerca plurali, abbiamo costruito una riflessione intorno alle possibili risposte alle sfide della crisi ecologico-ambientale tentando di non cadere nelle trappole da “panico della complessità”, sfruttando la molteplicità delle visioni valorizzandole in una prospettiva ecologica. Questa avventura di “copilotaggio”, e forse di “schizofrenia”, senza la pretesa di tenere insieme il tutto, ci ha permesso di rinegoziare i significati usuali dei campi di provenienza, e ha portato con sé la dimensione del cambiamento, consentendoci, almeno così speriamo, di restituire il gioco complesso delle interazioni epistemologiche.

La riflessione che trovate raccolta in queste pagine nasce dall'osservazione dei paradigmi giuridici e politici su cui è stata costruita la crisi ecologica e la risposta delle istituzioni. Vi abbiamo rinvenuto modelli politici, concetti giuridici e strumenti conoscitivi, dai quali emergeva una lettura “pacificata” della crisi, volta essenzialmente a ricondurre nell'ambito istituzionale la parte che era possibile accettare e affrontare, e negare e spingere ai margini quanto di meno assimilabile e più dissonante rispetto al modello economico e sociale neoliberale. Questo passaggio si compiva in quel processo

¹ G. Bateson, *Mind and Nature. A Necessary Unit*, New York, Dutton, 1979, trad. it. *Mente e natura. Un'unità necessaria*, Milano, Adelphi, 1984, p. 21.



che è stato indicato come “modernizzazione ecologica”,² che ha chiuso con l’epoca delle battaglie ecologiste, culturalmente e politicamente rivoluzionarie, e ha istituito l’ambiente come uno dei campi del diritto e della politica. Si trattava tuttavia, a nostro avviso, di un ordine apparente, del quale riteniamo importante sottolineare le aporie e i conflitti latenti.

L’ordine nato dalla modernizzazione ecologica ha affermato che il modello di sviluppo occidentale può essere compatibile con la conservazione dell’ambiente e delle risorse naturali, tanto da poter soddisfare i nostri bisogni e quelli delle generazioni future: lo sviluppo non deve essere sviluppo *tout court*, ma farsi sostenibile³, limitando l’inquinamento, contenendo l’uso delle risorse e innovando nei processi produttivi e di generazione dell’energia, così da non superare la capacità ecologica del pianeta.

In tale ordine, un ruolo centrale e trainante è stato occupato dal settore economico, al quale è stato affidato il cambiamento che avrebbe dovuto, in qualche modo, “cambiare tutto per non cambiare niente”, secondo l’idea che lo sviluppo di nuove tecnologie potesse essere in grado di risolvere le contraddizioni ecologiche insite nel sistema di produzione capitalistico, senza la necessità di modificarne le caratteristiche di fondo.

Il diritto partecipa a tale ordine in una posizione ancillare, ponendosi più come strumento di legittimazione del grado di sviluppo tecnologico, e di convenienza economica di una tecnologia raggiunto da un certo settore economico – standard ambientali, *best available techniques*, in cui i limiti imposti alle sostanze inquinanti sono fissati anche in base a quanto è tecnicamente possibile ottenere *a costi convenienti* –, che come ambito di tutela della persona nella sua dignità di fronte alle scelte sulle politiche economiche e di sviluppo, diritto alla salute, diritto all’ambiente salubre, ecc. Sottolineiamo l’inciso *a costi convenienti*, visto che *ad impossibilia nemo tenetur*: la critica delle politiche ambientali, e delle norme che le hanno sostenute, nate sotto l’ordine della modernizzazione ecologica sta proprio nel fatto di non riuscire a emanciparsi dal dominio della dimensione economica.

Le politiche sviluppate nell’ambito della modernizzazione ecologica si attestano inoltre su processi escludenti, in cui le decisioni arrivano sui territori dall’alto e la

² Su cui A.P.J. Mol, G. Spaargaren, “Ecological Modernization Theory in Debate: A Review”, *Environmental Politics*, 9, (2000), 1, pp. 17-49.

³ World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission), *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987, trad.it. *Il futuro di noi tutti*, Milano, Bompiani, 1988.



partecipazione della popolazione interessata non ha valore. Esse generano conflitti che si esprimono sia come questioni di giustizia ambientale – ed è il caso delle posizioni dei gruppi sociali più colpiti dagli effetti negativi dell'inquinamento – sia come questioni di democrazia – ed è il caso della richiesta di partecipazione ai processi decisionali da parte dei soggetti minacciati da interventi ambientali nel territorio in cui vivono.

Alcuni recenti fenomeni ci portano tuttavia a constatare che l'ordine della modernizzazione ecologica, non solo non è stato in grado di rispondere in modo adeguato alla crisi ecologica manifestatasi nel secolo scorso, ma è esso stesso messo in crisi da fenomeni più recenti che possono essere ricondotti a una crisi ecologica globale.

Il cambiamento climatico e le manifestazioni a esso legate, in modo particolare gli eventi estremi come tifoni e inondazioni, con il loro carico di morti, distruzione di ambienti e danno alle attività economiche, hanno reso evidente quanto il presunto controllo dell'inquinamento sia in realtà completamente sfuggito di mano, non più governato da politiche di riduzione del rischio basate sulla previsione, la prevenzione e la protezione degli ambienti naturali e delle popolazioni. I fenomeni migratori, internazionali e interni agli Stati, hanno tra le loro cause anche la fuga dagli effetti del cambiamento climatico, siccità e alluvioni che rendono le terre improduttive generando carestie, povertà e fame, da cui milioni di persone cercano di fuggire verso condizioni che permettano loro di vivere. L'arena internazionale, dopo il consenso climatico faticosamente costruito e consacrato nell'Accordo di Parigi, è di fronte a un possibile (probabile?) dietrofront di Paesi che rappresentano buona parte della popolazione mondiale e, soprattutto, delle emissioni, mentre gli Stati Uniti di Trump, la Russia di Putin, il Brasile di Bolsonaro stanno dichiaratamente orientandosi verso scelte non più a favore della tecnologia verde, ma piuttosto del mantenimento e anzi dello sviluppo dei combustibili fossili.

Le decisioni in materia ambientale potrebbero beneficiare oggi dei processi partecipativi che numerose leggi, a diversi livelli di governo, hanno previsto, con il coinvolgimento dei soggetti coinvolti nella fase decisionale, tenendo conto dei diversi punti di vista per trovare un punto di convergenza, affrontando e non eludendo il conflitto. Tuttavia, a parte qualche caso felice, le decisioni in materia ambientale sembrano mantenere il loro carattere escludente, in quanto fondate su presupposti "intolleranti",



ovvero su una stigmatizzazione preventiva di coloro che sono portatori di visioni differenti rispetto a quella dominante (si vedano gli appellativi dispregiativi come no-tav, no-vax), che, evocando una differenza essenzialista, precludono una discussione aperta e nel merito delle tematiche coinvolte (il governo del territorio, la salute); in questa linea s’inserisce il recente “Patto trasversale per la scienza”⁴, in cui si propone una visione univoca e dogmatica della scienza che ne contraddice il carattere critico e riflessivo: si rinuncia così definitivamente all’idea di proceduralizzare il conflitto attraverso il discorso nell’ambito di un processo democratico⁵.

I conflitti in materia ambientale si esprimono sempre più nella forma di conflitti per le risorse che però prescindono da una visione politica più ampia che inquadri la questione in un progetto di mutamento sociale. Il recente movimento dei *gilets jaunes* in Francia, iniziato a partire dalla protesta contro una tassa sul carburante, può essere letto come un esempio di questa forma di conflitto su questioni ambientali.

Di fronte alla complessità di tali fenomeni crediamo che il termine “ecologia” conservi un forte valore euristico, al quale vale la pena rifarsi per leggere le questioni che hanno a che fare con l’ambiente naturale, le risorse, l’energia, il modo di produzione, le migrazioni, la salute.

Il termine ecologia allude infatti alla complessità e problematicità euristica della relazione tra l’essere umano e la natura. Adottare il termine *ecologia*, e non per esempio *ambiente*, significa porsi all’esterno del linguaggio tecnico-giuridico dell’*expertise* attraverso il quale la crisi ecologica è stata narrata, portata nell’ambito delle istituzioni e gestita attraverso misurazioni, parametri, divieti, incentivi e così via. Non si vuole negare l’importanza di tale linguaggio, che anzi è da indagare sia nei suoi aspetti di legittimazione dell’azione politica, sia nelle sue ambivalenze e potenzialità di rivendicazione di diritti (*claims*). Si vuole piuttosto affermare la necessità di mantenere nei riguardi della crisi ecologica un approccio critico, filosofico, sociologico, politico.

Come già aveva sostenuto da Edgar Morin negli anni ’70 del secolo scorso, l’ecologia può essere considerata come un nuovo strumento di conoscenza e la crisi

⁴ www.medicalfacts.it

⁵ J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1992, trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996.



ecologica come un'occasione per un mutamento di rotta nel cammino dell'umanità. La stessa radice etimologica della parola "crisi", dal greco κρίσις (decisione, scelta, giudizio, ma anche prova, gara) ci aiuta a riflettere sulle potenzialità di questa fase storica: una fase in cui la natura sembra ribellarsi alla civiltà, mettendola radicalmente in discussione e offrendo così un punto di vista privilegiato da cui osservarla. Il cambiamento climatico e la crisi ecologica devono essere pensati e interrogati, da questo punto di vista, anche e soprattutto come sfida ai paradigmi economici, politici, giuridici e scientifici tradizionali.

Le ideologie che hanno dominato la modernità occidentale con l'idea di progresso, la fede nel produttivismo e nello scientismo, l'individualismo estremo, sono state sfidate in profondità dalla riflessione ecologista che ha sollevato la questione della necessità di adottare *visioni del mondo* capaci di riconciliare l'essere umano con la natura a cui appartiene. Tali risposte alternative, più o meno tali e più o meno praticabili, hanno in comune il bisogno pressante della necessità di un cambiamento rispetto al sistema di idee e valori che ha condotto alla crisi ecologica stessa.

La prospettiva ecologica è anche dunque una prospettiva politica che chiede di ridiscutere i principi e i valori fondanti delle nostre società, alla luce delle sfide portate dalla crisi ecologica ed economica globale. La risposta non potrà essere settoriale, affidata alla tecnica e gestita solo con strumenti e criteri economicisti, ma richiede riflessioni e risposte più complesse che investano in modo integrale il campo della politica e dei diritti.

I contributi presentati nel volume si caratterizzano per un pluralismo metodologico e tematico in grado di disegnare una mappa semantica di significati *ecologici* per una lettura complessa del discorso ambientale.

Marco Deriu presenta una decostruzione del legame classico e simbolico tra crescita economica e istituzioni democratiche, guidandoci nel percorso – accidentato, ma audace – di transizione dalla "democrazia fossile" alla "democrazia ecologica" attraverso un rinnovamento radicale del pensiero politico che sia capace di concepire e di lottare per un sistema "capace di futuro" e di autorigenerazione.

Emanuele Leonardi, nel suo saggio, ci aiuta a decodificare il *Carbon Trading Dogma* come forma di persistenza del mito del ruolo salvifico dei mercati e dell'asserita ineluttabilità della mercatizzazione e finanziarizzazione dei servizi eco-sistemici,



invitandoci a “pensare il futuro al di fuori degli steccati neoliberali” per cominciare a cercare strategie politiche alternative per la riduzione delle emissioni di gas.

Adottando una prospettiva metodologicamente alternativa, Giacomo Bazzani, affronta il tema del *carbon trading* interpretandolo come un *frame* dell’agire sociale, attraverso il caso di studio delle lampadine a risparmio energetico e ci invita ad analizzare i certificati di emissione come una forma di denaro con effetti sulla creazione delle reti di attori sociali, sulla distribuzione dei ruoli nella rete e sulla creazione e attribuzione di valori economici e morali. L’autore propone una revisione del paradigma di azione descritto attraverso l’attribuzione della proprietà dei certificati di emissione direttamente ai futuri detentori del diritto ad un pianeta vivibile.

Abitare il mondo, di Serena Marcenò, ci accompagna attraverso una critica del discorso ecologico come uno dei luoghi della mutazione epistemica tra il soggetto giuridico-politico del pensiero liberale e il soggetto di interesse del neoliberalismo. L’articolo affronta la trasformazione del modello di mitigazione del rischio, tipico delle scienze naturali, nel modello odierno basato sulla concezione emergenziale e securitaria dei fenomeni sociali ed ambientali, tipico del paradigma della resilienza. Per sfidare l’assedio della razionalità economicista e del modello antropologico neoliberale, la proposta è quella di una rilettura arendtiana dell’ecologia come pensiero e pratica politica dell’*abitare il mondo*.

Il contributo di Katia Poneti offre un inquadramento delle risposte internazionali alla questione climatica attraverso il prisma interpretativo della *governance* climatica, interpretata anche nella dimensione giuridica dei diritti e dell’azione performativa delle Corti, percorrendo le tappe della *climate change litigation* che l’autrice vede come laboratorio di sperimentazione di risposte giuridiche efficaci, nella prospettiva dei diritti fondamentali delle persone.

Infine il saggio di Sofia Ciuffoletti presenta una geografia variabile di contesti giurisprudenzialmente rilevanti per la protezione dei diritti connessi all’ambiente, attraverso una lettura delle connessioni che le corti a livello internazionale-regionale e domestico hanno costruito e stanno costruendo per rendere effettivi i diritti e per proceduralizzare i conflitti ambientali, nel tentativo di costruire una prospettiva



giurisprudenziale “ecologica” capace di coniugare la forma logica del pensiero scientifico con la conoscenza acquisita attraverso il “pensiero selvaggio”.

Attraverso le diverse analisi e letture che compongono questo volume emergono una serie di questioni di fondo che possono essere considerate delle chiavi di lettura trasversali e, in qualche modo, dei segnavia nel percorso di sviluppo di una rinnovata ecologia politica.

Il primo aspetto deriva da una lettura storico-sociale della crisi ecologica e del suo possibile superamento. Da una parte il riconoscimento della pesante eredità di un modello economico basato sull’industrialismo, l’estrattivismo e l’accumulazione capitalistica che ha avuto un grande impatto non solo sull’ambiente, ma anche sulle istituzioni sociali, politiche e culturali. Queste ultime si trovano a fare i conti oggi con forme di dipendenza dai modelli di crescita capitalistica dei quali si ammette sempre più l’insostenibilità, senza riuscire tuttavia a immaginare fino in fondo un superamento. Questa difficoltà rappresenta oggi il limite e la sfida che attraversa gli stessi movimenti ambientalisti e di protesta per le politiche climatiche. Non è possibile dunque immaginare il raggiungimento di forme di sostenibilità senza accettare la prospettiva di una trasformazione profonda delle strutture sociali, politiche, economiche e giuridiche. Emerge quindi in filigrana la richiesta di mettere a tema la prospettiva di una *discontinuità radicale*. Se il passato più recente rappresenta la pesante eredità con cui fare i conti, esso non può essere assunto come modello per proiettarsi nel futuro. L’economia fossile, il paradigma della crescita, l’accumulazione capitalistica e l’opulenza consumistica contemporanea vanno riconsiderate nella loro peculiarità ed eccezionalità storica, e non come destino. La fine di questo modello di sviluppo non segna la fine della civiltà. La storia è piena di avanzamenti e regressioni, di picchi e collassi. Ci è richiesto semmai di rimettere a fuoco la pluralità di percorsi che si dispiegano nel nostro passato, nel nostro presente e nel nostro futuro. Da questo punto di vista diventa di fondamentale importanza impegnarsi nella costruzione e nella cura di uno spazio pubblico di discussione, nel quale continuare a confrontarsi sulle alternative che riguardano immaginari e modelli di benessere.

Il secondo aspetto riguarda la dimensione dell’analisi relativa agli assunti epistemologici e culturali di fondo: i possibili riduzionismi – antropocentrismo, sessismo, razzismo, nazionalismo, ecc. – a partire dai quali si limitano le possibilità di pensiero e



discussione. L'attenzione ai conflitti politici e ambientali rappresenta da questo punto di vista anche un terreno importante di osservazione e riflessione nel quale, attorno a motivazioni molto concrete e materiali, si misurano anche saperi, cosmologie, visioni del mondo, dell'ambiente e dell'essere umano, radicalmente differenti. Questo riapre quindi la possibilità di un confronto interculturale o transculturale attorno all'idea stessa di "natura", di "benessere" o "benvivere", di "economia", "ricchezza", "umanità", "sostenibilità".

Il terzo aspetto riguarda l'analisi dei profili giuridici della questione ecologica. Nel discorso giuridico sulle questioni ecologiche si ritrova il termine "ambiente", con il quale si è trasformato quello che nel linguaggio comune veniva considerata "la natura" in un bene giuridico da proteggere. Le legislazioni nazionali hanno mirato prevalentemente a disciplinare le attività produttive inquinanti, imponendo limiti di emissione agli impianti, o limiti di concentrazione di sostanze nocive negli alimenti, nonché a limitare la concentrazione di inquinanti in certi ambienti, soprattutto nelle aree urbane. È stata invece soprattutto la giurisprudenza a sviluppare un discorso giuridico sui diritti delle persone in materia ambientale, trasformando in tal modo quelle enunciazioni contenute nelle dichiarazioni, convenzioni e testi legislativi in materia di ambiente in un diritto effettivo. Le corti si sono impegnate nella sfida di riempire di effettività i diritti connessi all'ambiente a fronte delle mere affermazioni testuali. La creazione di un diritto all'ambiente salubre a tutela della salute delle persone come bene dipendente anche dall'ambiente di vita e la legittimazione processuale per azioni collettive che permette di superare la vulnerabilità del singolo ne sono due esempi. In questo senso è importantissimo il lavoro fatto dalle corti internazionali, dalle cui pronunce sono stati modellati i principi per fornire tutela alle rivendicazioni di diritti, insieme alle modalità di scambio linguistico e giuridico con le quali le corti si "prestano" vicendevolmente tali principi.

Infine, l'ultimo aspetto riguarda la riconquista di un piano propriamente politico nella discussione sulle crisi ecologica e climatica. Non solo perché crediamo che tali crisi non possano essere risolte semplicemente affidandoci a saperi tecnico-scientifici "neutrali" e oggettivi, a miracolose innovazioni tecnologiche o energetiche o alle presunte virtù autoregolatrici del mercato e richiedano piuttosto una discussione e un confronto tra



opzioni di fondo del vivere comune; ma anche perché riteniamo che le scelte responsabili a livello squisitamente individuale – consumo critico, opzioni a basso impatto nell'alimentazione, nel vestire e nel muoversi ecc. – pur essendo importanti e necessarie non siano tuttavia sufficienti – da sole – a innescare cambiamenti strutturali e realmente incisivi. Rivendicare un terreno propriamente politico per le scelte di sostenibilità non significa necessariamente ricentrarsi sulla dimensione statale nazionale o internazionale, quanto semmai rivendicare la pluralità dei terreni di azione rispetto a soggetti, organizzazioni, regimi che possono essere investiti da forme di ripensamento critico e innovazione istituyente. La costruzione di una reale alternativa politica, responsabile e partecipata, costituisce fra l'altro l'unica opportunità per prevenire derive securitarie, militari o tecnocratiche di "gestione ambientale". Ma per far spazio a questa alternativa, occorre non smettere di riflettere: non solo sui problemi che pensiamo di vedere chiaramente, ma anche sui linguaggi, sui paradigmi, sulle risposte e sulle soluzioni preconfezionate, attraverso cui ci sforziamo di impacchettare e addomesticare quell'enorme inciampo della nostra civiltà che rappresenta il cambiamento climatico.

Sofia Ciuffoletti
Università di Firenze
sofia.ciuffoletti@unifi.it

Marco Deriu
Università di Parma
marco.deri@unipr.it

Serena Marcenò
Università di Palermo
serena.marceno@unipa.it

Katia Poneti
Centro Jura Gentium
katia.poneti@gmail.com

La fine della crescita e le sfide ecologiche alla democrazia

Marco Deriu

Abstract: In this contribution we aim to investigate the link between democratic institutions and economic growth in a socio-historical perspective. From a historical point of view the Western democracies (Europe, and North America) took shape and developed in the course of the 20th century in deep symbiosis with the economy of capitalist growth, to the point that today it is very difficult to conceive many of the institutions, of the functioning and dynamics of liberal democracies outside this context and this symbiotic link. In analysing this link we will try to take into consideration three successive perspectives: the historical-genealogical foundation, the establishment of a basic consensus towards liberal democracies and the replacement of the citizen with the consumer in the public space. In the second part of this paper, with reference to the present moment and future perspectives, we will ask ourselves precisely about the possible collapse of this union between democracy and growth that we believe is no longer possible or desirable.

[**Keywords:** growth, degrowth, transition, the future of democracy, ecological democracy]

In questo contributo mi propongo di indagare il legame tra istituzioni democratiche e crescita economica in una prospettiva storico politica che guarda sia al passato che al futuro. Lo sguardo che propongo è uno sguardo divergente perché ciò che ci aspetta nel futuro sarà probabilmente molto diverso da quello che abbiamo conosciuto nel passato.

In termini teorici, il punto di partenza suggerito non è affatto quello di una sostanziale identità tra democrazia e crescita capitalistica. Da un punto di vista analitico infatti si possono dare sia forme di economia di crescita capitalistica in contesti non democratici (diversi paesi latinoamericani come il Brasile o il Cile hanno costruito la loro crescita capitalistica sotto regimi militari e autoritari, mentre paesi come la Cina o l'Arabia Saudita o Singapore non hanno mai conosciuto regimi compiutamente democratici), sia forme di democrazia non connesse a economie di crescita. Autori come Pierre Castres e David Graeber hanno portato buoni argomenti per ricordarci che pratiche democratiche e processi decisionali egualitari si sono manifestati in contesti e forme politiche sociali molto differenti, alcune delle quali neppure statali e comunque in società



caratterizzate più da un'economia di sussistenza che dalla logica dell'accumulazione e della crescita¹.

Da un punto di vista storico tuttavia, le democrazie occidentali (Europa, e Nord America) hanno preso forma e si sono sviluppate nel corso del '900 in profonda simbiosi con l'economia di crescita capitalistica, al punto che oggi è molto difficile concepire molte delle istituzioni, dei funzionamenti e delle dinamiche delle democrazie liberali al di fuori di questo contesto e di questo legame simbiotico. Nell'analizzare questo legame cercherò in particolare di mettere in luce e di indagare la questione da tre punti di vista. In primo luogo, metterò in luce il fondamento storico-genealogico che collega fin dagli inizi la strutturazione delle istituzioni democratiche con lo sviluppo industriale e lo sfruttamento delle risorse fossili. In secondo luogo, cercherò di mostrare come nel secondo dopoguerra il boom economico e il regime di benessere conseguente, determinano la produzione di un consenso politico di fondo verso i regimi democratici. In terzo luogo, si osserva una trasformazione antropologica che coinvolge la stessa psiche o mentalità dei cittadini che finiscono per divenire consumatori prima che cittadini.

Nella seconda parte di questo contributo in riferimento al momento presente e alle prospettive future ci si interrogherà proprio sul possibile venir meno di questo connubio tra crescita economica e democrazia che ritengo non sia più né realistico né desiderabile. Non più realistico nel senso che nelle democrazie storiche si è radicalmente ridotta se non sostanzialmente chiusa l'epoca dell'espansione economica. Non desiderabile, perché a lungo andare il modello della crescita capitalistica ci ha portato in un *cul de sac* economico, sociale, politico ed ecologico e occorre cominciare a guardare oltre.

1. Il fondamento storico-genealogico delle “democrazie fossili”

Il primo punto su cui vorrei soffermarmi attiene al momento in cui si sviluppano le moderne istituzioni democratiche ed in particolare al rapporto con la prima e la seconda rivoluzione industriale, la disponibilità di risorse energetiche a buon mercato – il carbone

¹ P. Clastres, *La Société contre l'Etat: Recherches d'anthropologie politique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, trad.it. *La società contro lo stato. Ricerche di antropologia politica*, Verona, Ombre Corte, 2003; D. Graeber, *There Never Was a West: Or, Democracy Emerges from the Space in Between*, Oakland, CA, AK Press, 2007, trad. it. *Critica della democrazia occidentale. Nuovi movimenti, crisi dello Stato, democrazia diretta*, Milano, Elèuthera, 2012.



e poi il petrolio –, e successivamente la fase di espansione delle economie capitalistiche ed in particolare il boom economico del dopoguerra. Su questi aspetti gli studi più interessanti sono quelli condotti dallo storico e politologo Timothy Mitchell. Secondo quest'ultimo, “[i] combustibili fossili hanno contribuito a creare sia la possibilità della moderna democrazia che i suoi limiti”². Mitchell la definisce in questo senso una “*carbon democracy*”. Egli ritiene che il regime politico di massa della modernità, in particolare quello delle democrazie liberali, ha preso forma in relazione ai sistemi socio-tecnici definiti per amministrare le risorse energetiche fondamentali. Questo significa che prima il carbone e poi il petrolio hanno costituito non solamente dei vettori energetici ma i fattori fondamentali attorno ai quali è stata costruita la struttura politica-democratica.

Non si tratta semplicemente di analizzare il ruolo del surplus di ricavi garantito dalla produzione del carbone o del petrolio³, né solamente di acquisire consapevolezza del fatto che il modo di vita delle democrazie liberali dipende per tantissimi aspetti – abitazioni e urbanizzazione, mobilità, trasporti e commercio, agricoltura e alimentazione, produzione industriale e consumo di beni – dalla disponibilità di un enorme flusso di energia ricavato da queste risorse. Questo fatto è importante perché rappresenta una componente fondamentale della definizione delle aspettative di vita e dell'organizzazione del consenso sociale. Ma c'è anche qualcos'altro, di più strutturale e complesso che ha a che fare con il modo in cui le risorse fossili – prima il carbone e poi il petrolio – sono state estratte, processate, trasportate e consumate. Così come in passato si è evidenziato un rapporto tra il controllo e lo sfruttamento delle acque e la spinta verso un modo di

² T. Mitchell, *Carbon Democracy. Political Power in the age of oil*, London-New York, Verso Books, 2013, p. 1. Si veda anche l'edizione francese, uscita prima e sensibilmente differente da quella inglese: *Petrocratia. La démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Editions Ere, 2011, p. 17.

³ È l'aspetto su cui si soffermano invece le analisi relative al dibattito sulla “maledizione delle risorse” o la “maledizione del petrolio”. Cfr. K. Ballentine, J. Scherman (a cura di), *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed & Grievance*, Boulder, Lynnie Rienner Publishers, 2003; I. Bannon, P. Collier (a cura di), *Natural Resources and Violent Conflict*, Washington, The World Bank, 2003; P. Le Billon, *The Geopolitics of Resource Wars. Resource Dependence, Governance and Violence*, London, Frank Cass, 2005; M. Renner, *The Anatomy of Resource Wars*, Worldwatch Paper n. 162, State of the World Library, 2002; M. Ross, “The Political Economy of the Resource Curse”, *World Politics*, 51 (1999) 2, pp. 297-322; M. Ross, “How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases”, *International Organization*, 58 (2004), 1, pp. 35-67.



organizzazione politico⁴, analogamente si può riconoscere un rapporto tra la natura di queste risorse, il sistema socio-tecnico utilizzato per controllare il flusso necessario allo sfruttamento, alla commercializzazione e al consumo, e i tipi di organizzazione sociale e politica che ne possono derivare sulla base delle forze finanziarie, produttive e lavorative, commerciali che si dispiegano in questo contesto. In altre parole la relazione tra necessità tecniche, soluzioni organizzative adottate, soggetti coinvolti e relativi conflitti o alleanze produce in termini di potere una serie di opzioni specifiche. Nella prospettiva di Mitchell non c'è comunque un determinismo materiale. Le scelte organizzative e gestionali, pur all'interno di alcuni vincoli tecnici, sono state anche opzioni sociali e politiche. L'analisi di queste fondamenta energetiche, delle alternative socio-tecniche, delle conseguenze politiche sia nei paesi in cui tali risorse sono estratte, sia nei paesi in cui tali risorse sono distribuite, aiuta d'altro canto a capire perché – per usare il gioco di parole suggerito da Mitchell – i regimi politici democratici non possono essere ricopiati e trasferiti in “copia carbone” da un paese all'altro.

In termini di effetti sociali l'era dei combustibili fossili ha permesso una forte concentrazione urbana, laddove le vecchie forme di economia basate sull'energia solare presupponevano piuttosto una distribuzione degli insediamenti alquanto dispersa nel territorio per sfruttare al meglio larghe porzioni di terra. I combustibili fossili, in quanto giacimenti di materiale organico trasformatosi nel corso di milioni di anni hanno consentito invece di concentrare grandi quantità di spazio ambientale e di tempo storico in un luogo specifico, ovvero nelle città, senza necessità di avere terre, boschi e risorse immediatamente vicine. Nelle città industriali si iniziò a consumare un'enorme quantità di energia prodotta altrove e grazie ad un numero molto limitato di persone. Il carbone doveva essere estratto, trasportato e trasformato. Si resero necessari canali e ferrovie per il trasporto di carbone, ed operai per estrarre, instradare e lavorare il carbone. Non è un caso che attorno alla fine dell'Ottocento e ai primi del Novecento i minatori furono protagonisti di un'ondata di scioperi attraverso cui acquisirono una forza sociale e politica

⁴ Il riferimento qui è alla famosa tesi sulle cosiddette “civiltà idrauliche” e sul dispotismo orientale sviluppata da Karl August Wittfogel. Cfr. K.A. Wittfogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New-Haven, Yale University Press, 1957, trad. it. *Il dispotismo orientale. Il sistema di produzione asiatico: dalle origini al suo incontro con il capitalismo occidentale* (1957), Milano, Pgreco, 2011.



notevole e inedita rispetto ai lavoratori del passato. Le capacità di bloccare, rallentare o alterare il funzionamento del sistema attraverso l'astensione dal lavoro e attraverso forme di sabotaggio mirato furono in gran parte dovute alla concentrazione che tale sistema energetico permetteva e alle interconnessioni e all'organizzazione che richiedeva ai lavoratori. Sulla base di queste lotte, e grazie alla crescita dell'organizzazione della rappresentanza attraverso sindacati e partiti, i lavoratori – minatori, operai, trasportatori – poterono pian piano conquistare non solo nuove garanzie sul lavoro ma anche il diritto di voto, il diritto di formare sindacati e, più in generale ottennero la nascita di nuove tutele e garanzie per i lavoratori. Questi elementi sociotecnici fornirono un contributo fondamentale alla definizione dei nuovi regimi politici democratici.

Il ruolo giocato da queste risorse si chiarisce meglio confrontando il sistema socio-tecnico e l'organizzazione politica dell'età del carbone e quella del petrolio. A partire dagli anni '30 e '40, ed in particolare nel secondo dopoguerra, negli Stati Uniti e negli altri paesi si organizzò la transizione dal carbone al petrolio. Si investì non solo sull'estrazione, ma sulla costruzione di oleodotti, di raffinerie e di nuovi generatori industriali a petrolio. Dunque il petrolio che copriva solamente il 10% del consumo energetico nel 1948, arrivò a coprire circa un terzo del bisogno energetico nel 1960. La natura leggera e liquida del petrolio permise lo sviluppo di un sistema organizzativo basato non più su schiere di minatori, ma su impianti di estrazione a pressione e su lavoratori di superficie più facilmente controllabili, non più sul trasporto ferroviario su brevi distanze ma su oleodotti e sul trasporto internazionale e transoceanico. Mentre le città e le zone industriali legate al consumo di carbone in Gran Bretagna, in Germania, in Belgio si svilupparono molto vicino alle zone di estrazione, nell'era petrolifera la distanza tra zone di produzione e zone di sfruttamento e consumo si ampliò notevolmente e i rapporti tra i lavoratori in un luogo e nell'altro non furono più così immediati.

Dunque, mentre il sistema del carbone era costituito da una specie di struttura ad albero che era possibile controllare, rallentare o sabotare da parte dei lavoratori per contrattare migliori condizioni di lavoro e più ampi diritti economici, sociali e politici, il sistema del petrolio è più simile ad una specie di enorme griglia, di rete, che anche se sabotata può trovare circuiti alternativi ed essere facilmente riparata. Gli stessi alti rendimenti energetici del petrolio hanno reso più forte il sistema. D'altra parte



contrariamente a quanto avviene in altri settori, nel campo petrolifero non sono state introdotte decise norme antimonopolio e questo ha permesso quelle forme di integrazione verticale delle società petrolifere⁵ che stabiliscono una gestione unica dal momento dell'estrazione passando per la lavorazione, per la distribuzione e fino all'erogazione nella stazione di benzina. Si crea dunque un sistema fortemente concentrato, in grado di mettere in gioco un'enorme forza economica e politica. Dunque a fronte di una debolezza dei lavoratori è andata emergendo esponenzialmente una sempre maggior forza degli imprenditori delle grandi industrie petrolifere. Questi cambiamenti hanno dunque svolto un ruolo fondamentale nel diminuire la forza e il potere delle organizzazioni sindacali.

In sintesi la crescita rapida dell'industria, del commercio e del consumo grazie alla cornucopia energetica offerta dalle risorse fossili ha rapidamente distrutto le tradizionali forme di potere e di autorità e ne ha create di nuove. In una prima fase i regimi democratici emergenti su queste basi si sono giovati dell'allargamento dei diritti politici e sociali garantiti dalla forza delle nuove organizzazioni operaie e sindacali. In una seconda fase la struttura oligopolista del mercato del petrolio ha alterato radicalmente i rapporti di forza nel contesto delle democrazie rappresentative rafforzando complessivamente il potere delle grandi industrie petrolifere.

Certamente, i sistemi politici emersi da questa fase si sono costituiti attorno a una specifica forma di relazione tra politica, economia ed ambiente. In particolare i decenni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale sono stati caratterizzati dalla sensazione di avere a disposizione un mondo di risorse abbondanti e disponibili, il cui sfruttamento creava quel tipo di economia e di stile di vita che poteva garantire discrete condizioni lavorative, sistemi di protezione sociali complessi, e un periodo significativo di relativa pace sociale. In questo periodo le istituzioni politiche furono concepite nella logica della massimizzazione del prelievo, del trattamento e del consumo di risorse e di energia. Senza uno sfruttamento organizzato delle risorse e dell'energia non esisterebbe e non durerebbe nel tempo nessuna *Polis*, nessuno *Stato*, nessun *Welfare*. Viceversa, il massimo sfruttamento di queste risorse sembrava garantire la forza economica, la tranquillità sociale (attraverso il ruolo sempre più importante dei rituali di consumo

⁵ Sul tema dell'integrazione verticale delle società petrolifere si veda R. Stefanelli, *Le guerre del petrolio*, Roma, DataneWS, 2003, pp. 7-8.



individuali e famigliari) e, come vedremo tra poco il consenso politico. La disponibilità apparentemente infinita di carbone e petrolio ha fornito da una parte le fondamenta implicite per il pensiero economico e per le concezioni più spensierate del mercato, basate sull'idea di una crescita illimitata. Dall'altra parte ha costituito il nutrimento invisibile ma fondamentale delle stesse democrazie liberali. Da questo punto di vista se seguiamo la ricostruzione di Timothy Mitchell⁶, si può affermare che la democrazia liberale è stata concepita come un regime politico “de-naturalizzato”, ovvero sottratto alla consapevolezza del proprio legame/vincolo con la natura e con le sue risorse, a partire da quelle energetiche.

Naturalmente la vicenda qui tratteggiata assume un profilo radicalmente diverso se visto dal punto di vista dei paesi del sud del mondo depredati delle loro risorse. Mentre nei paesi occidentali l'accesso alle risorse energetiche ha garantito le basi per una forma di benessere socio-economico e di consenso politico, nel sud del mondo l'estrattivismo e lo sfruttamento delle risorse ha invece costituito più un ostacolo o una minaccia che non un sostegno della democrazia⁷. Le economie tradizionali sono state infatti in gran parte destrutturate e convertite ad economie di mercato volte all'esportazione verso i paesi sviluppati. I paesi più ricchi di risorse sono stati saccheggianti⁸, le popolazioni locali sono state vittime di violenza militare e strutturale⁹ e più in generale hanno visto limitati i loro

⁶ T. Mitchell, *Carbon Democracy. Political power in the age of Oil*, cit., p. 235.

⁷ Per un approfondimento sul modo in cui l'economia di crescita capitalistica si è fondata e accompagnata alla limitazione della democrazia e alla violazione dei diritti umani si vedano: A. Monti, *Crescita economia e violazione dei diritti umani in Brasile. Il boom economico brasiliano tra povertà, violenza e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2011; H.L.T. Quan, *Growth Against Democracy. Savage Developmentalism in the Modern World*, Lanham, Lexington Books, 2012.

⁸ Sul tema del saccheggio di risorse e sul neoestrattivismo si vedano, oltre al classico E. Galeano, *Las venas abiertas de America Latina*, La Habana, Casa de las Américas, 1971, trad. it. *Le vene aperte dell'america latina*, Milano, Sperling & Kupfer, 1997; U. Mattei, L. Nader, *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2008, trad. it. *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano, Bruno Mondadori, 2010; H. Veltmeyer, J. F. Petras, *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* London, Zed Book, 2014.

⁹ Sui conflitti attorno alle risorse naturali e sul tema della giustizia ambientale, oltre ai testi già citati in nota 2., si vedano anche: CDCA (a cura di), *Conflitti ambientali. Biodiversità e democrazia della terra*, Milano, Edizioni Ambiente, 2011; G. Hiscock, *Earth Wars: The Battle for Global Resources*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2012; M.T. Klare, *Resource Wars. The new Landscape of Global Conflict*, New York, Henry Holt and Company, 2001; M.T. Klare, *The Race for What's Left. The Global Scramble for the World's Last Resources*, New York, Metropolitan Books, 2012; J. Martinez-Alier, *El Ecologismo de los pobres*, Barcelona, Editorial Icaria, 2004, trad. it. *Ecologia dei poveri. La lotta per la giustizia ambientale*, Milano, Jaca Book, 2009; R. Nixon, *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*, Cambridge,



diritti sociali, culturali e politici. Anche laddove – come per esempio in Medio Oriente – le *élites* locali hanno saputo approfittare delle grandi opportunità di guadagno offerte dall'economia fossile, la concentrazione strutturale del business ha sostanzialmente favorito il radicamento di oligarchie politiche antidemocratiche.

2. Il benessere del dopoguerra e il consenso verso le democrazie liberali

Il secondo tipo di analisi che vorrei condurre riguarda la connessione tra la dimensione della crescita e dello sviluppo economico e l'instaurazione di quello che possiamo chiamare un "consenso politico di fondo" verso i regimi democratici liberali del secondo dopoguerra.

La forza assunta dall'immaginario democratico e le basi su cui le democrazie (sia nella forma liberale che in quella socialdemocratica) si sono rapidamente affermate è dipesa in buona misura dalla promessa di un miglioramento delle condizioni di benessere dei cittadini in termini di reddito e di propensione al consumo. In altre parole l'accettazione di un modello lavorativo duro, dipendente e salariato, si è fondata sull'aspettativa di una "mobilità ascensionale collettiva", come l'ha definita Ulrich Beck: "La stabilità dell'ordine postbellico nell'Europa del welfare si fondava sostanzialmente sulla promessa e l'esperienza di una mobilità ascensionale collettiva, il 'consenso fordista': il lavoro e la disciplina in fabbrica erano bilanciate e accettate in cambio di un vantaggio in termini di reddito, sicurezza sociale e tempo libero"¹⁰.

La forza e la minaccia dei possibili conflitti sociali e di classe è stata di fatto contenuta e regolata grazie all'idea che prima o poi tutti avrebbero raggiunto quella posizione che fino a ieri ci era preclusa. Come ha notato Alain Caillé, "[i]l fattore principale che ha consentito l'adesione dei popoli dell'Europa occidentale alla democrazia – poi, sulla loro scia, l'adesione di altri paesi del mondo – è stata la forte crescita del dopoguerra. Quest'ultima ha fatto balenare agli occhi di ciascuno la

Harvard University Press, 2011; Wuppertal Institut, *Fair Future - Begrenzte Ressourcen und Globale Gerechtigkeit*, München, Beck C. H., 2005, trad. it. *Per un futuro equo. Conflitti sulle risorse e giustizia globale*, W. Sachs, T. Santarius, (a cura di) Milano, Feltrinelli, 2007.

¹⁰ U. Beck, *Schöne neue Arbeitswelt. Vision: Weltbürgergesellschaft*, Frankfurt, Campus Verlag, 1999, trad. it. *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000, p. 150.



prospettiva di un arricchimento materiale individuale ininterrotto, per sé e per i propri figli. Questa speranza, peraltro largamente realizzata durante i ‘Trent’anni Gloriosi’, ha permesso di disinnescare l’odio e di contenere il conflitto”¹¹.

Da questo punto di vista il consumo è apparso come ricompensa del lavoro o, meglio, così è stato proposto ai lavoratori per attenuare il conflitto sociale. Non a caso i primi alvei di espansione del consumismo nel dopoguerra sono stati la casa e tutto ciò che riguarda oggetti e tecnologie per la vita domestica, il turismo e il tempo per le vacanze, nonché il divertimento come forma di svago. Questo ha comportato una trasformazione della stessa struttura urbana e dell’organizzazione della vita quotidiana. Come ha notato Gary Cross la gente non pensava a una vera realizzazione personale. L’obiettivo dei cittadini-consumatori si riduceva invece all’“alternanza tra lavoro nella società e tempo per la vita privata e un inserimento autonomamente gestito nel pubblico agone del divertimento e del consumo. Questo uso del tempo era compatibile con l’alternanza di periodi di lavoro di routine e momenti circoscritti di libertà”¹².

All’interno di una cultura di democratizzazione del tempo e del denaro lo shopping si è sviluppato in una dinamica di emulazione consumistica. Secondo la classica ipotesi di Georg Simmel attraverso le mode le classi sociali stabiliscono una certa somiglianza nell’apparire al proprio interno e una certa differenziazione verso l’esterno. Tuttavia, queste mode non sono sistemi chiusi ma aperti e dinamici, basati sull’imitazione, per cui si attua una continua rincorsa ad inseguire e ad appropriarsi di quelle merci, quegli oggetti estetici e quei simboli che rappresenterebbero il segno di un successo sociale. Questo dinamismo sarebbe stato messo in atto soprattutto dalle classi svantaggiate e dalle donne. L’illusione che si stabilisce è quella di divenire pienamente integrati, in un certo senso uguali agli altri, attraverso il consumo e la sua ostentazione. Ma in realtà, sottolinea Simmel, i riferimenti di moda che caratterizzano una classe si

¹¹ A. Caillé, *Pour un manifeste du convivialisme*, Latresne, Editions Le Bord de l’eau, 2011, trad. it. *Per un manifesto del convivialismo*, Lecce, Pensa MultiMedia, 2013, p. 16.

¹² G. Cross, *Time and Money: The Making of Consumer Culture*, London and New York, Routledge, 1993, trad. it. *Tempo e denaro. La nascita della cultura del consumo*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 279.



distinguono da quelli delle classi inferiori e vengono abbandonati non appena queste ultime cominciano a farli propri¹³.

Lo stesso principio vale in termini generali per l'accesso ai beni privati, almeno dopo una certa soglia, la possibilità di un avanzamento generale – come ha approfonditamente argomentato Fred Hirsh – è in gran parte un'illusione, dato che l'importanza di questi beni risulta in gran parte del loro statuto di “beni posizionali”¹⁴. Ci sarà sempre un prodotto nuovo e/o più esclusivo che scalzerà nell'immaginario il vecchio bene nel frattempo deperito per invecchiamento o per congestione. La continua rincorsa al consumo di questi beni non arriva mai a dissolvere la struttura sempre più diseguale della ricchezza e del potere d'acquisto. Quello che si produce è un meccanismo di imitazione e differenziazione di tipo dinamico.

Come sottolineava André Gorz, l'alienazione del lavoro favorisce il fatto che il denaro, ovvero il potere di acquistare merci divenga lo scopo degli individui:

ogni categoria di salariati si propone di raggiungere il livello di reddito della categoria immediatamente superiore, la quale a sua volta cerca di ‘riacciuffare’ quella che la precede. [...] in una società fondata sulla remunerazione ineguale di prestazioni lavorative ugualmente private di senso, la rivendicazione dell'uguaglianza è il propulsore segreto dell'espansione continua del desiderio di consumo, dell'insoddisfazione e della concorrenza sociale¹⁵.

Ma è importante comprendere che non si tratta semplicemente di una dinamica e di un dispositivo psicologico “individuali” o transpersonali. Il meccanismo dell'economia di crescita – con la sua moltiplicazione di desideri, di aspettative, con il suo correlato materiale di prelievo di risorse, di produzione e consumo continuo – è divenuto il fondamento della stessa comunità sociale e politica. L'organizzazione dei partiti e delle istituzioni, l'espansione dei servizi e della spesa pubblica, il sistema del “*Welfare State*” erano in gran parte finanziati attraverso un'economia di crescita.

¹³ G. Simmel, *Die Mode*, in *Philosophische Kultur*, Leipzig, W. Klinkhardt, 1911, trad. it. *La moda*, in *Ventura e sventura della modernità*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003, p. 485.

¹⁴ F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Harvard, Harvard University Press, 1976, trad. it. *I limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1991.

¹⁵ A. Gorz, *Ecologie et liberté*, Paris, Editions Galilée, trad. it. *Ecologia e libertà*, Napoli, Orthotes, 2015, pp. 68-69.



In altre parole, il meccanismo della crescita supportava non soltanto il desiderio privatistico di accumulazione di beni, ma anche il desiderio collettivo di allargamento dei diritti, dei servizi, della protezione, dell'inclusione sociale e politica.

Da questo punto di vista lo stesso sistema del *Welfare State* tipico delle socialdemocrazie europee, che si proponeva di contenere le forme più distorsive dell'economia di mercato e di assicurare dei servizi di base a tutta la popolazione, basandosi su un prelievo fiscale continuo e tendenzialmente crescente, ha contribuito a rendere il sistema democratico sempre più dipendente da un'economia di crescita capitalistica.

Un'altra componente importante in questa dinamica è venuta anche dal rapporto sempre più stretto tra amministratori e imprese economiche che ha determinato un investimento di capitali sempre più forte nella politica, fatto che ha prodotto profonde tensioni degenerative. Da una parte infatti le competizioni politiche ed elettorali sono diventate una macchina sempre più costosa e i candidati si giocano una buona parte delle loro chance anche sulla capacità di attrarre fondi per le proprie campagne. Dall'altra parte le imprese, le *corporations*, ma anche le grandi centrali cooperative attraverso una continua attività di lobbying, cercano di convincere politici e amministratori a legiferare e a stabilire regole per bandi e appalti pubblici in modo da sostenere e facilitare i propri obiettivi ed interessi. In quest'ambito i confini tra l'attività lecita di rappresentazione di interessi e i meccanismi di corruzione della funzione pubblica vanno sempre più sfumandosi. Gli amministratori pubblici diventano sempre di più dei *gatekeepers* che controllano e amministrano l'accesso alle risorse pubbliche definendo le leggi e i regolamenti che si concretizzano in vantaggi competitivi o garanzie per questa o quell'azienda o comparto in un mercato sempre più competitivo.

In termini più strutturali si può concludere dunque che le istituzioni politiche democratiche si sono evolute con l'obiettivo di massimizzare lo sfruttamento di energia e di risorse, di sostenere il tendenziale ampliamento della produzione di beni e servizi e del relativo consumo (da cui il continuo assillo della crescita del Prodotto Interno Lordo o PIL).



3. Da cittadini a consumatori: la trasformazione antropo-psicologica

La dinamica espansiva della crescita fa conto su un cittadino-consumatore, ovvero un individuo che non si senta mai sazio e soddisfatto con quello che ha. Il meccanismo accrescitivo dell'economia ha bisogno di individui insoddisfatti, che cercano di affermarsi attraverso un aumento del potere di acquisto. Da questo punto di vista il consumismo ha successo perché contribuisce in profondità ai processi di costruzione dell'identità. Il consumo diviene un bisogno emotivo, psicologico, esistenziale. Ci costruiamo una certa immagine di noi stessi, anche sulla base di ciò che compriamo, vestiamo, indossiamo, mangiamo, usiamo ecc. In altre parole, gli oggetti che compriamo divengono appendici dell'io dell'individuo moderno.

Allo stesso tempo non si tratta di una dinamica solamente psicologica ma anche sociale e antropologica. L'acquisto e il consumo continuo di merci sembra corrispondere a rituali cruciali che consentono di tenere assieme individui e società. L'atto di acquisto mantiene una dimensione individualistica e allo stesso tempo sociale. I legami sociali, le appartenenze, le forme di riconoscimento sono sempre più mediate da regimi di consumo, da simboli e identificazioni con l'immaginario prodotto dai grandi marchi e brand industriali; questi ultimi non vendono più semplici merci ma universi di senso, immaginari che permettono di identificarsi, di aggregarsi ma anche di distinguersi.

A questo proposito, riprendendo la riflessione di René Girard¹⁶ sul desiderio e la violenza mimetica, il sociologo francese Alain Caillé è giunto a ipotizzare che la prospettiva della crescita senza fine affermata nel secondo dopoguerra abbia svolto la funzione sociale di un capro espiatorio alla rovescia:

Mentre in una società chiusa la messa a morte sacrificale dei capri espiatori consentiva di ritrovare l'armonia perduta, nella società democratica aperta è stata la prospettiva della crescita senza fine a svolgere la funzione di *capro espiatorio*, di sostegno a tutte le speranze e di esorcizzazione di tutte le sventure e di tutti gli odi. Ha funzionato come un capro espiatorio al contrario, positivo anziché negativo. Non uno spazio di proiezione

¹⁶ Si vedano in particolare R. Girard, *La violence et le sacré*, Paris, Éditions Bernard Grasset, 1972, trad. it. *La violenza e il sacro*, Milano, Adelphi, 1980; Id., *Des choses cachées depuis la fondation du monde*, Paris, Éditions Bernard Grasset, 1978, trad. it. *Delle cose nascoste sin dalla fondazione del mondo*, Milano, Adelphi, 1983; Id., *Le bouc émissaire*, Paris, Éditions Grasset et Fasquelle, 1982, trad. it. *Il capro espiatorio*, Milano, Adelphi, 1987.



dell'odio e della disperazione, ma al contrario, della fede nel futuro e delle speranze condivise¹⁷.

Anziché competere, disputare e uccidersi per beni, simboli e altri oggetti mimetici, la produzione industriale e il consumismo capitalistico hanno dischiuso a ciascuno la sensazione di poter arrivare a ottenere i simboli di status desiderati. Tutti aspiravano a possedere la propria auto, la propria televisione, i propri abiti alla moda, i propri computer, tablet, cellulari o smartphone. Allo stesso tempo con l'obsolescenza, l'innovazione e il meccanismo della moda e della pubblicità il rilancio continuo di nuovi oggetti desiderabili, di nuovi dispositivi simbolici, ha tenuto assieme un'effettiva gerarchia di status con una rincorsa e un rilancio continui che distraevano dal conflitto.

Si può dire quindi che l'invidia viene continuamente proiettata (e in qualche modo esorcizzata) sul bene di consumo anche se questo è continuamente destinato a perdere d'importanza e dunque a rinnovare la frustrazione. La dimensione simbolica e fantasmatica di questa dinamica di (in)appagamento oggi diventa sempre più evidente se pensiamo al fatto che il godimento è sempre più proiettato sull'atto di acquisto in sé piuttosto che sull'effettivo godimento dell'oggetto.

Comprendere questa dinamica non deve condurci d'altra parte a disconoscere l'altra faccia della medaglia. Quando riconosciamo che l'individuo moderno dipende sempre di più in termini psicologici dal consumo e che il consumismo è divenuto una forma surrogata di legame e collante sociale non dimentichiamo d'altra parte che questa dinamica insidia la possibilità di processi di individuazione su altre basi e soprattutto erode altre forme di legame sociale, fondate sul dono, sulla condivisione e sulla solidarietà più capaci di sostenere le persone, soprattutto quelle con meno risorse.

In termini antropologici si potrebbe dunque dire che l'immaginario della crescita ha sostituito l'interdipendenza fondata sulla logica del dono che vincolava le persone le une alle altre con una idea di libertà individuale e un'illusione di indipendenza che tuttavia nasconde una dipendenza più profonda e radicale dal consumo e dal mercato, e che al contempo dipende più radicalmente sulla disponibilità di soldi. La crescente dipendenza dal mercato per ogni genere di necessità, bisogno, desiderio, relazione crea l'illusione

¹⁷ A. Caillé, *Per un manifesto del convivialismo*, cit., pp. 16-17.



della libertà per tutti, ma contemporaneamente si trasforma in fragilità sociale per la grande maggioranza. Se per ogni cosa dobbiamo cercare soddisfazione nel mercato e nel consumo, anziché nelle relazioni e nella condivisione, alla fine ci troviamo imprigionati in quel paradosso messo in luce da Arlie Russel Hochschild: l'allargamento dei confini del commerciabile si trasforma nel tentativo "di rimpicciolire l'idea di ciò che ci serve in modo da farla rientrare fra quello che si può comprare"¹⁸.

Questo ulteriore passaggio rappresenta il terzo momento di quell'evoluzione dell'intreccio tra democrazia e crescita che abbiamo cercato di descrivere. In un primo momento le basi energetiche, economiche e materiali contribuiscono a dar forma alle fondamenta delle istituzioni democratiche moderne. In un secondo momento il boom economico e la garanzia di un nuovo benessere instaurano un "consenso di fondo" verso le democrazie liberali. A questo punto lo sviluppo del regime economico e di consumo finisce col modificare lo stesso modo di pensare e di relazionarsi dei cittadini. Questi vengono educati a partecipare al consumo più che al processo democratico. Pian piano dunque il consumatore prende il posto del cittadino anche nello spazio pubblico. La politica stessa finisce per adottare le logiche del *marketing* e trasforma la dialettica democratica in una competizione tra prodotti e brand per consumatori politici sempre più superficiali.

Dal punto di vista della collettività, questa assuefazione psicologica al consumo e alla ricorso di stili di vita sempre più insostenibili diventa un ostacolo molto forte non soltanto alla sostenibilità ambientale ma anche a quella politica. Se infatti oggi ci accorgiamo sempre di più che l'ideologia della crescita da tanti punti di vista ci ha portato in un vicolo cieco, d'altra parte questo immaginario della crescita con i suoi correlati di produttivismo e consumismo è sceso così in profondità nella nostra psiche collettiva che concepire qualcosa di diverso sembra impossibile. Senza l'idea di crescita – cui si collegano facilmente le nozioni di sviluppo e di progresso – si genera in noi un'angoscia del vuoto. Molte persone si stringono attorno all'idea di crescita come se fosse l'unica boa a cui aggrapparsi di fronte al diluvio. Nonostante le sue contraddizioni, il suo

¹⁸ A.R. Hochschild, *The Commercialization of Intimate Life: Notes from Home and Work*, Berkeley, University of California Press, 2003, trad. it. *Per amore o per denaro. La commercializzazione della vita intima*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 63.



rovesciarsi in una forma di insostenibilità ecologica, sociale ed economica, persiste la paura di abbandonare un riferimento ideale per quale si è tanto impegnato, si è tanto lottato, si è tanto sacrificato. Abbandonare questo obiettivo significa per molti confrontarsi con il senso di vuoto, di spaesamento, di mancanza di prospettiva. Per questo molti ideologi della crescita accusano chi parla di decrescita di essere utopisti, sognatori e perfino reazionari. Ma il paradosso è che nella situazione attuale è l'obiettivo della crescita a diventare sempre di più una chimera, mentre un più lucido realismo dovrebbe condurci ad interrogarci su quali forme di benessere e prosperità si possono garantire nel momento in cui la fase di espansione delle economie capitalistiche occidentali comincia a declinare vistosamente.

4. La fine dell'era della crescita

Il regime politico democratico strutturatosi e cristallizzatosi nell'epoca della crescita, connesso – come abbiamo visto – al governo delle risorse fossili (carbone e petrolio), al consenso garantito dalla promessa di arricchimento materiale e di mobilità ascensionale collettiva, al contenimento del conflitto mimetico tramite l'artificio e l'assuefazione al consumismo, si trova oggi a confrontarsi con un mondo radicalmente trasformato nelle sue condizioni di base proprio a causa del suo successo.

Ci sono molti indizi in effetti che ci portano a definire la prospettiva nella quale ci troviamo come la fine dell'era della crescita, quantomeno nel mondo occidentale.

Parlare di “fine dell'era della crescita” non significa che il PIL dei paesi occidentali non avrà più segno positivo¹⁹; con questa espressione riassumiamo piuttosto tre questioni differenti:

a) In primo luogo, la constatazione che le condizioni dell'economia reale in molti paesi più sviluppati non sono più quelle di una fase espansiva;

b) In secondo luogo, la consapevolezza che l'idea di “crescita” come sinonimo di benessere omnicomprensivo (crescita della produzione = crescita dell'occupazione =

¹⁹ In termini di PIL, secondo i dati prospettati dal *World Economic Outlook* del FMI, complessivamente la crescita attesa a livello globale nel 2018 è del 3,9%. Per gli USA si attende una crescita del 2,9% nel 2018 e del 2,7% nel 2019, per la Germania del 2,5% nel 2018 e del 2% nel 2019, per la Francia del 2,1% nel 2018 e del 2% nel 2019, per il Regno Unito del 1,6% nel 2018 e del 1,5% nel 2019, per l'Italia del 1,5% nel 2018 e del 1,1% nel 2019. Cfr. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>



crescita dei redditi = crescita del potere di acquisto = crescita della sicurezza = crescita della qualità della vita = crescita della felicità) non tiene più, e che quello a cui stiamo assistendo è un generale disaccoppiamento di tutte queste variabili.

c) In terzo luogo, la presa d'atto che la crescita economica si basa su un aumento dell'estrazione e del consumo di risorse sempre meno sostenibile e che si trasforma né più né meno in una depredazione di risorse dal futuro.

d) In quarto luogo, la convinzione che la crescita come principio etico politico e come credo universale della civiltà moderna stia tramontando in termini di fiducia e autorevolezza.

Possiamo notare infatti che – se visti in una prospettiva di medio o lungo periodo, per esempio dagli anni '60 ad oggi – i tassi di crescita annuali del PIL nei paesi OCSE come in molti paesi occidentali mostrano, al di là delle oscillazioni, un declino piuttosto evidente e sono in pochi a credere che si potrà tornare a quegli stessi tassi.

4.1 La fine dell'espansione occidentale

Molti segnali ci dicono che le condizioni di forte espansione dell'economia che hanno caratterizzato gli ultimi secoli della storia dell'Occidente sono venute meno. Non a caso sono sempre più numerosi gli studiosi e gli osservatori che – anche a partire da prospettive culturali e politiche molto differenti – cominciano ad affermare che l'era della crescita è finita. E tali convinzioni si fanno spazio non solo tra gli studiosi tradizionalmente detrattori della crescita o sostenitori della decrescita²⁰ o tra gli economisti eterodossi²¹, ma anche tra gli economisti tradizionali e *mainstream*²².

²⁰ Si vedano tra gli altri: H.T. Odum, E.C. Odum, *A prosperous Way Down. Principles and policies*, Boulder, University Press of Colorado; S. Latouche, *Le pari de la décroissance*, Paris, Fayard/Pluriel, 2006, trad. it. *La scommessa della decrescita*, Milano, Feltrinelli, 2007; S. Latouche, *Petit traité de la décroissance sereine*, Paris, Mille et une Nuits, 2007, trad. it. *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008; R. Heinberg, *The End of Growth. Adapting to Our New Economic Reality*, Gabriola Island, New Society Publishers, 2011; M. Pallante, *Meno è meglio. Decrescere per progredire*, Milano, Bruno Mondadori, 2011; H.L.T. Quan, *Growth Against Democracy. Savage Developmentalism in the Modern World*, Lanham, Lexington Books, 2012; M. Bonaiuti, *La grande transizione. Dal declino alla società della decrescita*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013; M.M. Robin, *Sacrée Croissance!*, Paris, La Découverte, 2014; H. Washington, P. Twomey (a cura di), *A future beyond growth. Toward a steady state economy*, London and New York, Routledge, 2016.

²¹ T. Morgan, 2014, *Life after Growth*, Harriman House, Petersfield; J. Rubin, *The Big flatline. Oil and the no-growth economy*, New York, Palgrave MacMillan, 2012.

²² T. Cowen, *The Great Stagnation. How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*, New York, Dutton, 2011; R.J. Gordon, *The Rise and Fall of*



Alcuni studiosi hanno speso molte argomentazioni per sostenere la tesi di una “grande stagnazione” (gli economisti Tyler Cowen e Satyajit Das), di caduta della crescita o di “*slower growth*” (l’economista Robert J. Gordon), di un “grande declino” (lo storico Niall Ferguson), di “fine dell’età dell’abbondanza” o “fine della prosperità occidentale” (l’economista Stephen D. King); altri hanno suggerito la possibilità, oltre che la necessità, di cominciare a pensare ad una “prosperità senza crescita” (l’economista ambientale Tim Jackson)²³ o di riprogrammare l’economia passando dalla crescita alla prosperità (il mediologo Douglas Rushkoff)²⁴. Certamente altre regioni, più giovani e più dinamiche, potranno approfittare sul medio lungo periodo di questa contrazione dei paesi occidentali. Da questo punto di vista assisteremo a un crescente spostamento degli investimenti e della produzione verso altri mercati e all’emergere di nuovi paesi a far da traino. Non solo l’evidente caso della Cina, ma più in generale un ruolo sempre più importante dei cosiddetti BRIC (Brasile, Russia, India, Cina) o BRICST (aggiungendo anche Sud Africa e Turchia). Ciò nonostante, ritengo che esistano diversi elementi – di natura sia materiale e ambientale, sia economica, politica e sociale – che spingono verso una nuova fase non più caratterizzata da una economia espansiva, nell’immediato soprattutto per quanto riguarda i paesi occidentali ma nel medio periodo anche per il resto del mondo.

Possiamo richiamare rapidamente alcuni degli elementi principali che definiscono le basi di questa forte discontinuità:

1. Il lento ma inesorabile ingresso in una fase di post-petrolifera e post-fossile dell’economia, dovuto in parte ad un declino delle fonti (in termini di qualità, accessibilità e convenienza), e in parte a una crescente consapevolezza dell’impatto sull’ambiente e sul cambiamento climatico. È vero che negli ultimi anni lo sfruttamento del “petrolio non

American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War, Princeton, Princeton University Press, 2016; S. Das, *The Age of Stagnation: Why Perpetual Growth Is Unattainable and the Global Economy Is in Peril*, Amherst, New York, Prometheus Books, 2016; S.D. King, *When the Money Runs Out: The End of Western Affluence*, New-Haven, Yale University Press, 2013, trad.it. *Quando i soldi finiscono. La fine dell’età dell’abbondanza*, Roma, Fazi Editore, 2014; S.D. King, *La fine della prosperità occidentale. Come affrontare il declino: modernità e società*, Roma, Armando Editore, 2016.

²³ T. Jackson, *Prosperity without Growth*, London and New York, Routledge, 2009, trad. it. *Prosperità senza crescita. Economia per il pianeta reale*, Milano, Edizioni Ambiente, 2011.

²⁴ D. Rushkoff, *Throwing rocks at the Google Bus. How Growth Became the Enemy of Prosperity*, New York, Penguin, 2016, trad. it. *Piovono pietre sui bus di Google. Come la crescita è diventata nemica della prosperità*, Roma, Stampa Alternativa, 2016.



convenzionale” in paesi come negli Usa e il Canada ha messo a disposizione grandi quantità di energia fossile, perfino di più di quello che ci si aspettava. Tuttavia, occorre tener conto che questo tipo di produzione non convenzionale è molto più costosa rispetto al petrolio tradizionale, quindi i margini di guadagno sono più bassi. Non è un caso che un buon numero di “*Shale companies*”²⁵ siano fallite o abbiano smesso di perforare negli ultimi decenni.

2. Collegato al punto precedente, occorre tener conto che, per il petrolio come per altri materiali, man mano che si va avanti le fonti più facilmente accessibili e distribuibili diminuiscono rispetto al totale complessivo. Così, per mantenere la produzione, si procede ad estrarre risorse in condizioni sempre più complesse e con un impiego sempre più elevato di tecnologie e di risorse energetiche e dunque con uno spreco sempre più grande di energia. Nella fase pionieristica dell’industria petrolifera, si potevano accedere a enormi giacimenti di petrolio con tecnologie molto semplici e a basso costo. Dai grandi campi petroliferi si è passati a giacimenti sempre più piccoli e impegnativi in termini di estrazione e distribuzione. In sostanza occorre tener conto di quello che gli studiosi chiamano EROEI (*Energy Returned On Energy Invested*, ovvero *Ritorno Energetico sull’Investimento Energetico*) o in una forma più sintetica Energy Return on Investment (EROI). In sostanza il rapporto tra l’energia estratta e quella consumata nel processo di estrazione. Se una fonte presenta un EROEI minore di 1, essa non può essere considerata una fonte primaria di energia poiché il suo sfruttamento impiegherebbe più energia di quanta se ne possa ricavare. Esiste dunque una convenienza energetica oltre che economica nello sfruttamento delle risorse. Si stima che l’EROEI medio globale sia diminuito da 55,7: 1 nel 1980 a 37,1: 1 nel 1990, a 24,3: 1 nel 2000, a 15: 1 nel 2010, a 13,6: 1 nel 2013. Entro il 2020, si stima che l’EROEI medio scenda a 10: 1²⁶. Per quanto riguarda il petrolio occorre tener conto dunque che non solamente l’EROEI delle risorse petrolifere è andato diminuendo radicalmente dall’inizio dell’era petrolifera ad oggi (passando da circa 90:1 negli anni ’30 a circa il 10:1 attuale, e ancor meno per il petrolio

²⁵ Le aziende petrolifere che estraggono e distribuiscono petrolio non convenzionale, come il petrolio di scisto.

²⁶ T. Morgan, *Life After Growth*, Petersfield, Harriman House, 2014, p. 14.



non convenzionale)²⁷, ma anche del fatto che l'EROEI di molte fonti rinnovabili (con la significativa esclusione dell'idroelettrico ed in misura minore dell'eolico) presenta al momento un EROEI inferiore a quello del petrolio convenzionale. Come hanno sottolineato numerosi autori²⁸, in fondo l'economia è strettamente connessa alla dinamica del "surplus energetico". La minaccia dunque non viene dal volume assoluto di energia che può essere resa disponibile in un modo o in un altro che può persino aumentare, ma dalla diminuzione del "surplus energetico". Da questo punto di vista, la diminuzione del "surplus energetico" corrisponderà molto probabilmente ad una sostanziale riduzione dei profitti energetici e ad un sostanziale aumento dei costi strutturali per ogni attività produttiva. In prospettiva dunque questo rischia di portare ad un aumento dei costi di tutti i beni collegati al consumo energetico a partire da quelli più basilari come i beni alimentari. Occorre tuttavia ricordare, come sottolinea Tim Morgan che:

nelle moderne società, la manifattura, i servizi, la chimica, la plastica, i minerali, il cibo e perfino l'acqua sono tutte funzioni della disponibilità di energia. Non c'è nulla – letteralmente nulla – di ciò che utilizziamo nella vita quotidiana che non incorpori energia in un modo o nell'altro²⁹.

3. La questione energetica ritorna anche in relazione al metabolismo sociale e alle sfide della complessità politica. Lo storico e antropologo Joseph Tainter ha avanzato l'ipotesi che una possibile spiegazione del collasso delle grandi società complesse nel passato ci fosse un problema di rendimenti decrescenti³⁰. Secondo Tainter una società più complessa è più articolata, ridondante e costosa in termini energetici ed economici. Man mano che una società cresce in complessità (specializzazione dei lavori e delle funzioni, network organizzativi, informativi e burocratici, organizzazione della tassazione ecc.) cresce anche il costo e il consumo di risorse procapite:

²⁷ Per uno studio prospettico sull'EROEI delle fonti fossili, si veda V.C.F. Fizained, "Long-Term Estimates of the Energy-Return-on-Investment (EROI) of Coal, Oil, and Gas Global Productions", *Ecological Economics*, 138 (2017), 8, pp. 145-159.

²⁸ Cfr. per esempio: T. Morgan, *Life after Growth*, cit.; J. Rubin, *The Big flatline. Oil and the no-growth economy*, New York, Palgrave MacMillan, 2012.

²⁹ T. Morgan, *Life After Growth*, cit., p. 12.

³⁰ J.A. Tainter, *The Collapse of Complex Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.



Il risultato è che non appena una società evolve verso una più grande complessità, anche i costi di supporto imposti ad ogni individuo cresceranno, così che la popolazione nel suo complesso deve allocare una porzione crescente del suo budget di energia al mantenimento delle istituzioni organizzative³¹.

In altre parole in un primo momento i benefici prodotti dall'investimento in complessità aumentano decisamente, in seguito più lentamente per poi raggiungere un punto in cui tali benefici iniziano a declinare, prima gradualmente e poi decisamente. Oltre un certo punto dunque ogni successivo investimento in energia, educazione, innovazione tecnologica è sempre più costoso mentre la resa sempre minore. Fino ad arrivare ad un punto in cui ogni investimento non produce più alcun beneficio e può al massimo servire a mantenere lo *status quo*. Nella fase successiva ogni aumento di complessità comincia addirittura a peggiorare la situazione, dunque da soluzione a un problema inizia a diventare un problema da risolvere. Giunti a quella fase le società diventano strutturalmente più vulnerabili ed esposte ad un possibile collasso. Secondo Tainter tale legge dei rendimenti decrescenti rappresenterebbe un fatto immutabile dell'evoluzione sociale, che non sarebbe mitigato dal tipo di fonte energetica, anche se chiaramente un'innovazione tecnica o energetica potrebbe spostare in avanti il problema. Tale ipotesi viene ripresa e ampliata da Mauro Bonaiuti per spiegare il rallentamento della crescita nelle società capitalistiche avanzate rispetto a settori quali l'agricoltura, le risorse minerarie e l'energia, i servizi (educazione, ricerca e sviluppo, sanità). In altre parole, secondo Mauro Bonaiuti, le società capitalistiche avanzate sarebbero entrate in una fase di rendimenti decrescenti (*Declining Marginal Returns*)³².

4. Se il punto di vista di Tainter e Bonaiuti è di natura sostanzialmente politico, il fisico Geoffrey West si confronta con questioni simili dal punto di vista della fisica, della biologia e della matematica, con una risposta più articolata ma comunque problematica e preoccupata.³³ Il punto di partenza di West è che la crescita dell'economia, dei mercati,

³¹ Ivi, p. 4.

³² M. Bonaiuti, *La grande transizione. Dal declino alla società della decrescita*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013.

³³ G. West, *Scale: The Universal Laws of Life and Death in Organisms, Cities and Companies*, London, Weidenfeld & Nicolson, 2017, trad. it. *Scala. Le leggi universali della crescita, dell'innovazione, della sostenibilità e il ritmo di vita degli organismi, della città, dell'economia e delle aziende*, Milano, Mondadori, 2018.



della produzione e dei consumi, ovvero la crescita della complessità delle strutture economiche, sociali e politiche è soggetta a limiti strutturali derivanti dalle leggi di scala che dipendono dal funzionamento delle reti fondamentali. West concorda sul fatto che man mano che aumenta l'estensione e la complessità di un sistema muta, aumentano anche l'energia e le risorse impiegate per il mantenimento, la riparazione o la sostituzione degli elementi del sistema: "l'energia disponibile per la crescita è data semplicemente dalla differenza tra il tasso al quale l'energia può essere fornita e il tasso necessario per il mantenimento dell'esistente"³⁴. Ora sia la crescita di un organismo che quella di un sistema sono vincolate alla distribuzione di energia e di risorse ma essi svilupperebbero dinamiche diverse. In ambito biologico i principi di rete che stanno alla base delle economie di scala producono un rallentamento del ritmo della vita e si concretizzano dunque in una limitazione chiaramente determinata della crescita. Mentre per quanto riguarda le città e l'economia, l'aumento delle interazioni sociali che si accompagnerebbe all'aumento delle dimensioni produrrebbero delle retroazioni positive che tendenzialmente favorirebbero l'innovazione e un'ulteriore crescita. Tale tendenza alla crescita si dovrebbe confrontare comunque con la domanda crescente di risorse legate al mantenimento e con il limite determinato dalla disponibilità di risorse. Certamente le innovazioni tecnologiche possono in parte supplire a questa continua richiesta spostando in avanti il confine ma dovrebbero farlo a un ritmo sempre più rapido (ovvero l'intervallo tra le innovazioni dovrebbe essere sempre più breve) e sempre più insostenibile e improbabile; sostanzialmente si tratta di una tensione verso una richiesta di risorse infinita in un tempo finito che in termini sociali ed economici si tradurrebbe in una stagnazione e in un collasso³⁵. Occorre tra l'altro tener conto di altri due fattori. Il primo è che il sostentamento di un ambiente fertile per la promozione delle idee e delle innovazioni ha a sua volta un costo. Il secondo è che è sempre più difficile introdurre innovazioni di grande portata. Senza sottovalutare l'importanza dell'innovazione di Internet e delle attuali mirabolanti tecnologie digitali, dobbiamo tuttavia confrontare l'impatto di questo cambiamento con altre grandi innovazioni che hanno radicalmente modificato la vita dell'umanità negli ultimi due secoli: l'invenzione dell'elettricità, la scoperta dei vaccini

³⁴ Ivi p. 404.

³⁵ Ivi, pp. 448, 451.



e il progresso farmaceutico, la diffusione di un'infrastruttura sanitaria urbana, l'invenzione del motore a combustione interna. E comunque, si domanda West, è realistico “immaginare di introdurre un'innovazione efficace e influente come l'invenzione di Internet ogni quindici, dieci, o addirittura cinque anni?”³⁶.

5. Un altro fattore da tenere in considerazione oltre alla crescente e nota finanziarizzazione dell'economia, è anche la crescita sconsiderata del debito. Secondo il *Global Debt Monitor* dell'Institute of International Finance nel corso del 2017 il debito mondiale ha raggiunto l'incredibile cifra di 233.000 miliardi di dollari, ovvero il 325% del PIL mondiale. Se considera la popolazione mondiale si tratta di circa 30.000 dollari per ogni individuo, compresi i neonati. La maggior parte di questo debito è stato contratto dalle imprese (68.000 miliardi di dollari), quindi dai governi (58.000 miliardi), dalle istituzioni finanziarie (53.000 miliardi) e da ultimo le famiglie (44.000 miliardi). Secondo la *Jubilee Debt Campaign*³⁷ attualmente 31 paesi sono in una crisi debitoria – mentre erano 27 nel 2017 e 22 nel 2015. Emerge dunque una chiara tendenza ad un ampliarsi della crisi. La crisi del debito, oltre a rappresentare una minaccia per i cittadini che si vedono comprimere il loro benessere attraverso tagli sulla spesa pubblica e sui servizi, getta un'ombra sempre più gravosa sulle generazioni future, e soprattutto rivela la precarietà e l'artificiosità dell'attuale sistema economico sempre più esposto a possibili collassi per lo scoppio di qualche bolla.

6. Un ultimo elemento che riguarda i paesi occidentali è il processo di invecchiamento della popolazione e il mutamento della stratificazione sociale. Questo significa la diminuzione percentuale della popolazione lavorativa e l'aumento della fascia di popolazione più anziana e più bisognosa di cura e supporto. Tendiamo a non interrogarci sugli effetti sociali, economici e politici di questo invecchiamento. Ma anche da questo punto di vista le società più sviluppate stanno andando incontro a difficoltà sempre più grandi.

Tutti questi elementi e anche altri già citati – l'aumento delle disuguaglianze, il rischio di una crescita della conflittualità attorno alle risorse – rendono la prospettiva di un declino sempre più marcato dei tassi di crescita assai probabile.

³⁶ Ivi, p. 461.

³⁷ <https://jubileedebt.org.uk/countries-in-crisis>



4.2 Lo svuotamento dell'idea di crescita economica

Secondariamente, l'indicatore tradizionale della crescita, il PIL, è sempre meno affidabile come indicatore di un reale andamento delle condizioni di vita della popolazione e dei paesi. Esiste oramai un vasto dibattito sui limiti del PIL e numerose proposte di sostituzione³⁸. In Francia nel gennaio 2008, l'allora presidente Nicholas Sarkozy istituì una “*Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*” presieduta da Joseph Stiglitz, della Columbia University, con Amartya Sen, dell'Harvard University, nel ruolo di Consigliere del Presidente, e Jean-Paul Fitoussi, dell'Institut d'Études Politiques de Paris, come Coordinatore della Commissione al fine di ripensare un approccio troppo quantitativo nella definizione della performance economiche e per definire nuovi indicatori di ricchezza e progresso sociale³⁹. L'anno precedente la Commissione Europea aveva cominciato a riconoscere pubblicamente la convinzione che il PIL non era più un indice rappresentativo del benessere⁴⁰. Oggi è chiaro a tutti che quel dato va nel migliore dei casi confrontato e incrociato con altri elementi per avere una percezione più realistica del benessere della gente. Se il PIL registra una crescita costante della produzione nelle principali economie mondiali, d'altra parte se si utilizzano altri indici che tengono conto dell'aspettativa di vita, dell'alfabetizzazione e dell'istruzione, della conservazione o del degrado delle risorse, della ricchezza economica, ecologica e sociale, diventa chiaro che il benessere sociale non ha proceduto al ritmo del PIL e anzi in certi paesi è addirittura ristagnato o diminuito. In questa prospettiva, un articolo a più

³⁸ Tra i più noti indicatori proposti in alternativa o a complemento del GDP possiamo segnalare: *Measure of Economic Welfare* (MEW), *Index of Sustainable Economic Welfare* (ISEW), *Genuine Progress Indicator* (GPI), *Green GDP*, *Green National Accounting*, *Genuine Savings* (Adjusted Net Savings), *Human Development Index* (HDI), *Gender-related Development Index* (GDI), *Ecological Footprint* (EF), *Happy Planet Index* (HPI), *Environmental Sustainability Index* (ESI), *Sustainable Society Index* (SSI), *Environmental Performance Index* (EPI), *Indice di Qualità dello Sviluppo Regionale* (QUARS), *Benessere Equo e Sostenibile* (BES). Per un approfondimento si veda P. Schepelmann, Y. Goossens, A. Makipaa, (a cura di) *Towards Sustainable Development. Alternatives to GDP for measuring progress*, Wuppertal, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2010.

³⁹ Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, (consultabile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>)

⁴⁰ Nel novembre 2007 la Commissione Europea organizzò una conferenza in collaborazione con il Parlamento Europeo, l'OCSE, il Club di Roma e il WWF, dal titolo “*Beyond GDP*” - Oltre il PIL (http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/2007_conference_en.html). Materiali sull'iniziativa “*Beyond GDP*” sono consultabili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/beyond_gdp/index_en.html



mani di importanti studiosi di area anglosassone, Ida Kubiszewski, Robert Costanza, Carlol Franco, Philip Lawn, John Talbert, Tim Jacson, Camille Aylmer, pubblicato nel 2013, mette a confronto i dati a livello globale e quelli relativi a 17 paesi evidenziando che mentre il PIL globale è aumentato di oltre il triplo dal 1950, il benessere economico, stimato con un diverso e più articolato indicatore, il *Genuine Progress Indicator* (GPI), è iniziato ad andare in crisi dopo il 1978. Diversi dei paesi analizzati hanno dunque in realtà visto peggiorare le proprie condizioni sotto diversi aspetti⁴¹. “La disconnessione tra GPI e GDP, a partire dal 1978, mostra gli aspetti del nostro benessere che sono diminuiti da quel momento. Fornisce inoltre aree di interesse in cui è necessario il miglioramento della società”⁴². In pratica fino alla soglia di 7.000 dollari il GDP/pro capite e il GPI/pro capite sembrano fortemente correlati. Mentre, una volta superata questa cifra, il confronto tra i due parametri inizia a mostrare una correlazione negativa. La divergenza tra i due indicatori, in questi casi evidenzia che i costi di una crescita senza criterio hanno iniziato a superare i possibili benefici. Superata una certa soglia dunque un ulteriore incremento della crescita economica può produrre perfino un peggioramento della qualità della vita.

In termini più generali, non solo il banale segno più nella misurazione del PIL non corrisponde più ad un aumento del lavoro e dei redditi, ma più complessivamente quello a cui stiamo assistendo è il profilarsi di una serie di disgiunture e di proiezioni divergenti tra fattori che seguono logiche differenti:

La disgiuntura tra crescita e occupazione: oggi assistiamo ad una crescita della produzione che marcia in maniera sempre meno congiunta con la crescita del lavoro. In Europa il paese che nel 2017 è cresciuto di più secondo i dati ISTAT è la Romania, con un aumento del PIL del 7%, ma l’occupazione è cresciuta solo dell’1,8%. La Slovenia è cresciuta del 6,2%, mentre l’occupazione è cresciuta del 2,7%. L’Italia, ha registrato un aumento del PIL dell’1,6% ma la crescita dell’occupazione si è fermata allo 0,9%. La Lituania è cresciuta del 3,8% ma l’occupazione è addirittura scesa dello 0,5%. Viceversa, la Danimarca è cresciuta nel 2017 solo dell’1,2% ma l’occupazione danese è cresciuta dell’1,7%. In Estonia, in Grecia e in Portogallo il tasso di crescita dell’occupazione è

⁴¹ I. Kubiszewski, R. Costanza, C. Franco, P. Lawn, J. Talberth, T. Jackson, C. Aylmerf, “Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress”, *Ecological Economics*, 93 (2013), 9, pp. 57-68.

⁴² Ivi p. 66.



aumentato più rapidamente del PIL. Insomma, in un senso o nell'altro la correlazione tra PIL e occupazione è sempre più debole.

In termini più generali occorre sottolineare che il re-engineering nell'industria, l'aumento dell'automazione e dell'impiego di macchine e robot produce una riduzione sempre più significativa della forza lavoro necessaria per la produzione. La riduzione dei dipendenti nell'industria in Italia ed altri paesi europei diventa ancora più significativa se si nota che è molto aumentata la percentuale del lavoro delocalizzata all'estero. Grandi aziende come FIAT, ENI e Telecom negli ultimi 25 anni hanno perso due terzi dei dipendenti in Italia. Il mantenimento di certi tassi di profitto per le imprese è possibile dunque spostando l'occupazione verso paesi dove i lavoratori sono pagati di meno.

La disgiuntura tra crescita e sicurezza sociale: anche la parte del mercato del lavoro che si espande riguarda soprattutto nuove forme di lavoro precarie, sempre più precarie, che si privano sempre più di diritti e garanzie, come quelle ricondotte alla cosiddetta *gig economy* (lett. economia del lavoretto), ovvero quelle attività saltuarie, senza assunzione, pagate a prestazione come le consegne dei fattori per il cibo (es. Foodora o Deliveroo), o *sharing economy*, ovvero forme di scambio tra privati tramite la mediazione di aziende e piattaforme digitali (da Uber a Airbnb), o da un'altra prospettiva il tentativo di trovare una via di uscita con i vari progetti di reddito di base. Come ha notato Guy Standing⁴³, attualmente si possono riconoscere almeno 7 dimensioni che determinano il senso di sicurezza o insicurezza a partire dal lavoro: la sicurezza nell'occupazione, ovvero una reale opportunità di trovare occupazione; la sicurezza del posto di lavoro, ovvero un'assunzione regolamentata che protegge contro la possibilità di un licenziamento arbitrario; la sicurezza del ruolo professionale, ovvero la possibilità di mantenere il proprio ruolo professionale e di mobilità verso l'altro; la sicurezza sul posto di lavoro, ovvero la protezione contro il rischio di incidenti, e la tutela rispetto a infortuni e malattie; la sicurezza della formazione sul lavoro, ovvero l'opportunità di sviluppo delle proprie competenze attraverso l'apprendistato e la formazione; la sicurezza del reddito, ovvero la garanzia di un introito fisso e adeguato, garantita attraverso differenti possibili strumenti e modalità; la sicurezza della rappresentanza; ovvero la garanzia di potersi

⁴³ G. Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, Bloomsbury Academic, 2011, trad. it. *Precari. La nuova classe esplosiva*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 26-27.



esprimere e di poter avanzare richieste e rivendicazioni tramite forme di rappresentanza sindacale e diritto di sciopero. A queste dimensioni se ne potrebbero aggiungere altre, come la tutela della maternità e della paternità, o la garanzia di qualche forma di sistema pensionistico a tutela delle future condizioni di anzianità. In tutti i modi molti di questi diritti e garanzie nelle democrazie storiche sono in via di smantellamento o indebolimento, sotto gli attacchi del mercato e delle istituzioni politiche e finanziarie.

La disgiuntura tra crescita, reddito e potere d'acquisto: a livello internazionale uno studio dell'OIL⁴⁴ su 133 paesi sia del nord che del sud ha riscontrato che, tra il 1995 e il 2014, in 91 di essi i salari non sono aumentati di pari passo con la maggiore produttività e con la crescita economica. In Italia, negli ultimi anni il reddito delle famiglie è andato crescendo. Secondo la Banca d'Italia⁴⁵, la crescita del reddito equivalente reale non è tuttavia stata uniforme tra gruppi socio-demografici. I risultati migliori sono stati registrati da parte delle famiglie di lavoratori dipendenti e dei pensionati, mentre per i lavoratori autonomi è invece proseguita la caduta dei redditi equivalenti. Come è stato notato⁴⁶, nel periodo 2013-2018 il reddito medio di una famiglia è cresciuto del +4,4%; tuttavia nello stesso periodo il costo della spesa, invece, è cresciuto del +6,4% (segnando una differenza di 2 punti percentuali). In Italia la spesa cresce di oltre un terzo in più rispetto ai redditi. Non è un caso se negli ultimi decenni è aumentato fortemente il credito al consumo, mentre il debito delle famiglie, pur diminuendo leggermente, è rimasto comunque piuttosto alto.

La disgiuntura tra crescita della produzione e redistribuzione della ricchezza: si registra d'altra parte un aumento sempre più marcato delle diseguaglianze (una minoranza sempre più ricca e sempre più minoranza, e una maggioranza sempre più povera e sempre più maggioranza). Secondo il rapporto di Oxfam "Ricompensare il lavoro, non la ricchezza"⁴⁷, di tutta la ricchezza globale creata nell'ultimo anno, l'82% è andato all'1%

⁴⁴ OIL, *World Employment and Social Outlook – Trends 2017*, Geneva, International Labour Office, 2017.

⁴⁵ Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 12 marzo 2018.

⁴⁶ 30° Federconsumatori 1998 | 2018, Reddito e consumi 2013-2018. Impoverimento delle famiglie e aumento delle disparità, (consultabile al seguente indirizzo <https://www.federconsumatori.it/news/foto/Redditi%20e%20Consumi%202013%20-%202018%20Report%20Federconsumatori.pdf>).

⁴⁷ Oxfam, *Ricompensare il lavoro, non la ricchezza*, Oxford, Briefing Paper Oxfam, Gennaio 2018.



della popolazione, mentre il 50% meno abbiente non ha beneficiato di alcun aumento. In Italia, secondo l'Indagine della Banca d'Italia⁴⁸, è aumentata la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che in relazione all'indice di Gini del reddito equivalente, una misura sintetica di disuguaglianza che varia tra 0 e 1, è tornata in prossimità dei livelli prevalenti alla fine degli anni novanta del secolo scorso. Secondo i dati Banca d'Italia l'indice di Gini, nel 2016 è salito (quindi le diseguaglianze sono aumentate) al 33,5 per cento, dal 33 per cento del 2012 e del 2014⁴⁹. Inoltre, nota l'indagine, è aumentata anche la quota di individui a rischio di povertà (reddito equivalente inferiore al 60 per cento di quello mediano). Tale condizione che colpisce soprattutto le famiglie più giovani, del Mezzogiorno o dei nati all'estero, è salita al livello molto elevato del 23%. In sostanza, tra il 2013 e il 2017 le famiglie con reddito di fascia medio-bassa si sono impoverite, mentre le famiglie con redditi più alti si sono ulteriormente arricchite. Nel nostro paese, a metà 2017, il 20% più ricco della popolazione deteneva oltre il 66% della ricchezza nazionale netta, il 60% più povero appena il 14,8% della ricchezza nazionale.

La disgiuntura tra crescita e felicità percepita: negli ultimi decenni diversi studiosi hanno studiato il rapporto crescita economica e felicità in diversi paesi, e in generale i risultati di questi studi portano a ritenere che la crescita non è un criterio affidabile nel dedurre la condizione di felicità generale della gente. Tra i primi e più importanti studiosi, l'economista Richard A. Easterlin ha sostenuto a partire dagli anni '70 che nel corso della vita la felicità di una persona non dipende dalle variazioni di reddito: "In un momento dato, quelli che hanno un reddito più alto sono, in media, più felici di quelli con un reddito più basso. Nel corso della vita, tuttavia, la felicità media di una coorte di persone rimane costante nonostante una sostanziale crescita del reddito"⁵⁰. Si tratta di quello che in letteratura è noto come "paradosso di Easterlin" o "paradosso della felicità". In generale i dati raccolti suggeriscono che, superata una soglia di reddito abbastanza bassa e soddisfatte le principali necessità di base, non si evidenzia una correlazione significativa tra felicità e reddito. Anzi sembrerebbe che, nonostante

⁴⁸ Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, Roma, 12 marzo 2018.

⁴⁹ Ivi, p. 3.

⁵⁰ R.A. Easterlin, "Income and Happiness: Towards a Unified Theory", *The Economic Journal*, 111 (2001), 473, p. 465; si veda anche R.A. Easterlin, "Explaining happiness", *Proceeding of the National Academy of Sciences* 100 (2003), 19, pp. 11176-11183, in particolare p. 11180.



L'aumento del PIL, felicità e benessere abbiano smesso di crescere nei paesi più sviluppati già da alcuni decenni. L'ipotesi di Easterlin è che la soddisfazione nella vita derivi non solo dai beni materiali, ma da una serie di variabili sia personali che sociali, come per esempio la qualità della vita familiare, dalla salute, dall'utilità del lavoro. Gli studi già citati di Easterlin, di Wilkinson e Pickett⁵¹ e anche di Richard Layard⁵², mostrano che stando ai dati empirici il rapporto tra reddito e felicità sembrerebbe seguire una curva a campana. Le due misure evolvono insieme nelle prime fasi di crescita economica, ma la "curva della felicità" si fa sempre più piatta man mano che i paesi diventano più ricchi (ovvero ogni successivo aumento va incontro a un rendimento decrescente), fino ad appiattirsi significativamente in corrispondenza di un reddito pari a circa 25.000 dollari (18.500 euro circa). Una volta superata quella soglia la felicità non aumenta nemmeno se il reddito raddoppia.

Wilkinson e Pickett mostrano al contrario che in molte società opulente l'aumento del reddito sembra essere correlato a fenomeni come ansia, depressione e numerosi problemi sociali⁵³. I dati mostrano una correlazione evidente tra aumento della sperequazione sociale e aumento dei problemi sanitari e sociali (diminuzione della fiducia, disagio mentale e dipendenze, speranza di vita e mortalità infantile, obesità, omicidi, tassi di incarcerazione ecc.). I due studiosi sostengono invece che "il modo più efficace per migliorare la vivibilità dell'ambiente sociale, e dunque la vera qualità della vita per tutti, è quello di ridurre la disuguaglianza"⁵⁴.

4.3 I limiti materiali ed ecologici della crescita

In terzo luogo, un limite evidente all'espansione della crescita viene dalla considerazione che tale crescita si è appoggiata a un consumo insostenibile di risorse. Secondo il rapporto *Global Material Flows and Resource Productivity. An Assessment Study of the UNEP*

⁵¹ R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London, Allen Lane, 2009, trad. it. *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici*, Milano, Feltrinelli, 2009.

⁵² R. Layard, *Happiness; Lessons from a New Science*, New York, Penguin Press, 2005.

⁵³ R. Wilkinson, K. Pickett, *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici*, cit., pp. 19-20.

⁵⁴ Ivi, p. 41.



International Resource Panel del 2016⁵⁵ l'aumento del consumo alimentato da una classe media in crescita ha visto la quantità di materie prime estratte dalla Terra triplicare negli ultimi quattro decenni. La quantità di risorse estratta pro-capite è aumentata da 7 tonnellate pro-capite nel 1970 a 10 tonnellate pro-capite nel 2010. Mentre nel frattempo la popolazione mondiale è cresciuta da oltre 3.700.577.650 persone nel 1970 alle 6.958.169.159 nel 2010, fino alle 7.632.819.325 attuali (2018). In altre parole, il consumo di risorse è andato crescendo più velocemente della popolazione, soprattutto dopo il 2000.

L'efficienza dei materiali ha mitigato parte della crescita dell'uso dei materiali guidata dalla crescita della popolazione e dell'economia mondiale tra il 1970 e il 1990. Dal 1990, c'è stato solo un piccolo miglioramento nell'efficienza dei materiali a livello globale. In effetti, l'efficienza ha iniziato a diminuire intorno al 2000. Di fatto dopo quella data, mentre il tasso di crescita della popolazione e il tasso di crescita economica hanno cominciato a rallentare, al contrario l'estrazione e il commercio dei materiali è andato accelerando.

Quindi l'intensità materiale dell'economia mondiale è aumentata negli ultimi dieci anni. Questo vuol dire che l'economia globale ora ha bisogno di più materiale per unità di PIL di quanto non ne avesse bisogno agli inizi del nuovo secolo perché la produzione si è spostata da economie ad alta efficienza come Giappone, Corea del Sud ed Europa ad economie con un'efficienza molto più bassa come Cina, India e Sud-Est Asiatico⁵⁶. Ciò ha portato ad un generale calo di efficienza dei materiali e al contempo ad un aumento della pressione ambientale per ogni unità di attività economica.

Secondo i dati più aggiornati forniti dal rapporto dell'*International Resource Panel, Assessing global resource use: A systems approach to resource efficiency and pollution reduction*⁵⁷, il consumo globale annuale di materiali – combustibili fossili, minerali metallici e non metallici ecc. – è passato da 26,7 miliardi di tonnellate nel 1970

⁵⁵ UNEP, *Global Material Flows and Resource Productivity. An Assessment Study of the UNEP International Resource Panel*, H. Schandl (a cura di), Paris, United Nations Environment Programme, 2016, (consultabile all'indirizzo: <http://www.resourcepanel.org/reports/global-material-flows-and-resource-productivity-database-link>).

⁵⁶ UNEP, *Global Material Flows and Resource Productivity. An Assessment Study of the UNEP International Resource Panel*, cit., pp. 15-16.

⁵⁷ IRP, *Assessing global resource use: A systems approach to resource efficiency and pollution reduction*, S. Bringezu et al., (a cura di), United Nations Environment Programme, Nairobi, 2017, p. 28.



a 75,6 miliardi di tonnellate nel 2010, con i paesi più ricchi che consumano in media 10 volte più materiali dei paesi più poveri e il doppio della media mondiale⁵⁸. In altre parole, gli ultimi tre decenni del XX secolo hanno visto una crescita media annua globale di uso materiale del 2,3 per cento. La crescita annuale ha accelerato al 3,5% nel primo decennio del XXI secolo – dal 2000 al 2010 – mentre la crisi finanziaria globale del 2008-2009 ha avuto un impatto trascurabile sull'uso globale di materiali. Dal 2010 al 2014, l'uso globale di materie prime globale è cresciuto di ulteriori 7,3 miliardi di tonnellate, ovvero una media di 2,3% all'anno, fino a raggiungere 82,9 miliardi di tonnellate. Il rapporto stima il consumo globale di materiali nel 2017 pari a circa 88,6 miliardi di tonnellate, oltre tre volte la quantità osservata nel 1970.

L'estrazione di tutti e quattro i gruppi di materie prime sopra indicate è cresciuta negli ultimi quarant'anni. In media, l'estrazione da biomassa è cresciuta del 2%, i combustibili fossili dell'1,9%, i minerali metalliferi del 2,7% e i minerali non metallici del 3,3% all'anno. In generale si osserva come la domanda di materie prime si è modificata dalla biomassa e dai materiali rinnovabili verso materiali non rinnovabili, contribuendo a emissioni e inquinamento più elevati⁵⁹.

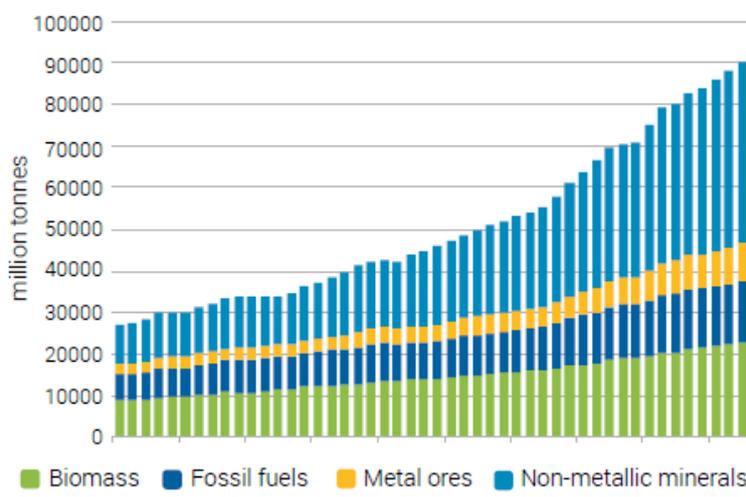
⁵⁸ L'impronta di materiale pro capite annuo per l'Asia e il Pacifico, l'America latina e i Caraibi e l'Asia occidentale è compresa tra 9 e 10 tonnellate, pari a metà dell'impronta di materiale pro capite dell'Europa.

⁵⁹ IRP, *Assessing global resource use: A systems approach to resource efficiency and pollution reduction*, cit., p. 28.



Estrazione globale di materie prime per quattro categorie, 1970-2010, per milioni di tonnellate.

FIGURE 2.2 Global material extraction in four main material categories, 1970–2017, million tonnes



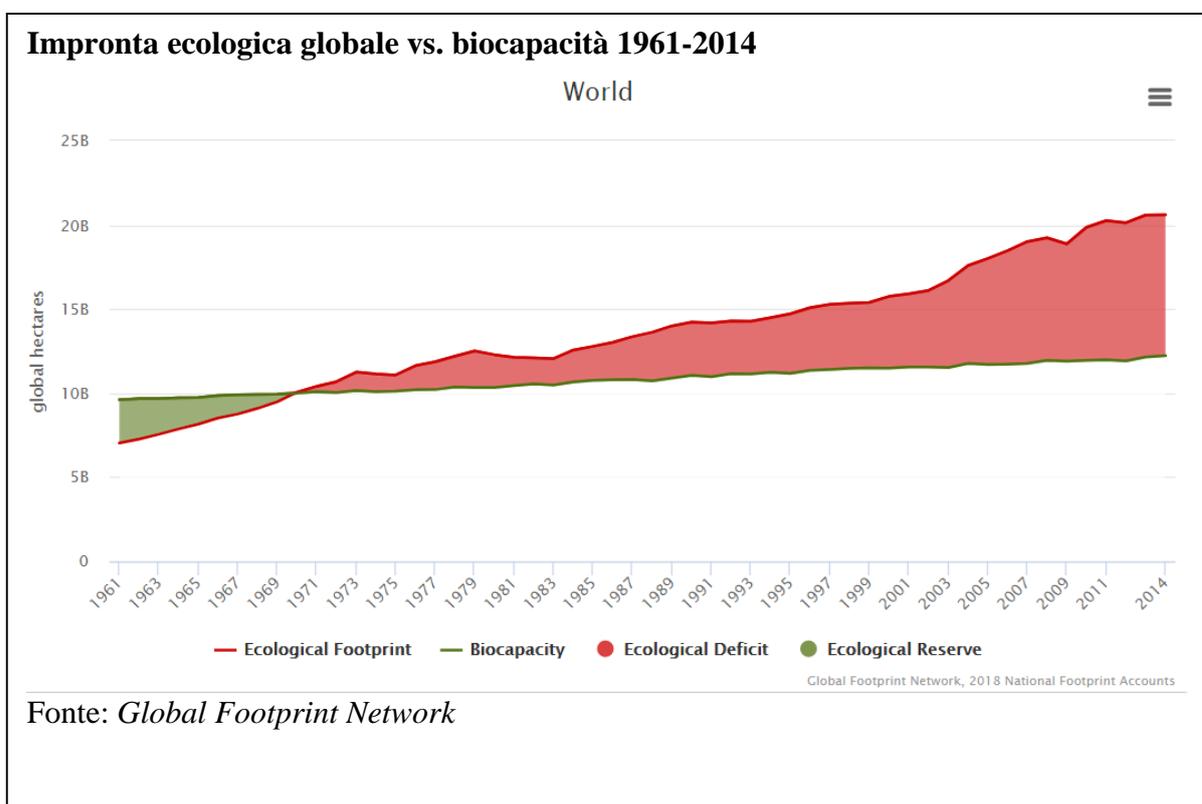
Fonte: IRP, *Assessing global resource use: A systems approach to resource efficiency and pollution reduction*, Nairobi, Kenya, 2017.

Dai dati emerge quindi il fatto che il potenziale di circolarità dell'economia globale e il potenziale di riciclaggio rimangono al momento piuttosto limitati a causa dell'elevata quantità di biomassa e di vettori energetici che presentano uno scarso potenziale di riciclaggio nonché per la quota di minerali da costruzione che finiscono in beni di lunga durata.

Il già citato rapporto dell'UNEP *Global Material Flows and Resource Productivity. An Assessment Study of the UNEP International Resource Panel* stima che, se il mondo continua a fornire alloggi, mobilità, cibo, energia e acqua con lo stesso ritmo attuale, entro il 2050 i nove miliardi di persone del pianeta richiederebbero 180 miliardi di tonnellate di materiale ogni anno per soddisfare la domanda, un dato che rappresenta quasi tre volte l'attuale ammontare. Tutto questo minaccia di aumentare l'acidificazione e l'eutrofizzazione dei suoli e dei corpi idrici del mondo, di accrescere l'erosione del suolo, la produzione di rifiuti, e il tasso di inquinamento complessivo



In termini più complessivi, il *Global Footprint Network* sottolinea⁶⁰ che a partire dagli anni '70, l'umanità sperimenta un overshoot ecologico, ovvero un consumo annuale di risorse superiore a quella che la Terra può rigenerare o assorbire ogni anno. La pesca eccessiva, il sovrasfruttamento delle foreste e l'emissione di una quantità di anidride carbonica nell'atmosfera superiore a quanto le foreste possano sequestrare producono uno squilibrio in costante aumento. Attualmente a livello globale consumiamo l'equivalente di un 1,7 volte il pianeta terra per procurarsi le risorse che usiamo e per assorbire i nostri rifiuti. O detto altrimenti, la Terra impiega un anno e sei mesi per rigenerare ciò che usiamo in un anno.



Il che significa che le performance economiche segnalate da indicatori tradizionali come il PIL sono in realtà in gran parte il frutto di una sottrazione di ricchezza alle generazioni future. Quindi più che di creazione di vera ricchezza possiamo parlare di

⁶⁰ <https://www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/>



furto, ovvero un sistema che avoca a sé tutti i benefit e trasferisce lontano nel tempo o nello spazio i costi e le conseguenze. La proiezione sul futuro dei trend di crescita della produzione e del consumo per sostenere il PIL non rappresenta dunque un'operazione neutrale o semplicemente ragionevole. Quei dati rappresentano la fotografia di un'economia e di una società drogata, o la precaria infrastruttura di quella che Wolfgang Sachs ha definito una "bolla speculativa ecologica"⁶¹, destinata presto o tardi a scoppiare e a costringere le società a riadattarsi ad uno standard di estrazione, produzione e consumo nettamente più contenuti.

A questo si aggiunge la considerazione più generale dell'impatto di questo tipo di crescita dal punto di vista ambientale. Tra gli elementi più critici da questo punto di vista oltre al livello di CO² nell'atmosfera e al conseguente riscaldamento globale, si segnala la quantità di fosforo sottratto all'atmosfera, la quantità di azoto immessa negli oceani, il tasso di perdita di biodiversità (la cosiddetta "sesta estinzione delle specie"), e infine la continua deforestazione e il tasso di cambiamento dell'utilizzo del suolo dovuto ad una crescente deforestazione⁶². Tutte queste emergenze che siamo abituati a leggere come problemi ambientali in realtà sono anche problemi sociali ed economici perché minacciando l'accesso ai beni fondamentali (cibo, acqua, energia) della popolazione mondiale scuoteranno radicalmente le stesse fondamenta dell'economia.

4.4 Il collasso simbolico della crescita

Infine, in quarto luogo, nonostante i continui richiami dei politici e degli economisti poche persone ricollegano oggi temi quali la qualità della vita o della felicità alla pura e semplice crescita economica. Nelle società opulente alcuni sintomi quali lo stress, nuove forme di insicurezza e povertà, la stanchezza, la depressione, l'isolamento, i tassi di suicidio, richiamano l'importanza di tornare a dibattere in maniera più ampia e approfondita il tema della qualità della vita o di che cosa intendiamo oggi per prosperità. Emerge infatti sempre di più che altri criteri concorrono a determinare la qualità della vita: la sicurezza sociale, le aspettative per il futuro e per i propri figli, la qualità dell'ambiente, le relazioni sociali,

⁶¹ W. Sachs in A. Bosi, M. Deriu, V. Pellegrino (a cura di), *Il dolce avvenire*, Reggio Emilia, Diabasis, 2009, p. 119.

⁶² Per un approfondimento si veda: W. Steffen et al., "Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet", *Science*, 347, (2015), 6223, pp. 736-747.



la parità di genere, la libertà di espressione, l'offerta artistica e culturale, il tempo libero e più in generale il contenimento di una serie di variabili altamente negative: diseguaglianze, conflitti, corruzione, criminalità, inquinamento e minacce ambientali.

Il punto decisivo è capire se l'idea di una rapida crescita economica che noi consideriamo un dato di fatto acquisito che in qualche modo consideriamo un fatto irreversibile e dunque proiettabile sul futuro, non sia in realtà – come sostengono diversi studiosi – un evento con caratteristiche particolari concentrate nell'arco di meno di due secoli e con un picco nel periodo 1920-1970, che lo rendono tutto sommato un fatto unico nella storia umana⁶³.

Conclusioni: da una democrazia fossile ad una democrazia ecologica?

È chiaro che il capitalismo sta provando ad evolversi per continuare a trarre profitto anche di fronte alle molteplici crisi che abbiamo descritto.

Processi come la crescente finanziarizzazione dell'economia, il riorientamento verso una più presentabile (per quanto non tanto diversa nella sostanza) “*green economy*”, lo sviluppo di quello che è stato chiamato “biocapitalismo”⁶⁴ con tutto il repertorio di nuovi profitti aperto dalle scienze della vita (manipolazione di semi, cellule, tessuti, piante, animali, il progetto genoma umano, le ricerche sulle cellule staminali, la genomica) e infine il radicarsi del “capitalismo dei disastri” con la messa in campo di un armamentario tecnico per gestire i rischi e anche per produrli e trarne profitto (si vedano le analisi di Michael Lewis⁶⁵ e Naomi Klein⁶⁶) possono essere visti tutti come reazioni alla crisi della produzione tradizionale e ai limiti della crescita.

⁶³ Un'ipotesi simile è stata sostenuta da numerosi studiosi ecologisti e critici dello sviluppo, a partire da Nicholas Georgescu-Roegen fino a Richard Heinberg. Più recentemente tale tesi è stata riproposta anche da R.J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

⁶⁴ Sul biocapitalismo si vedano V. Codeluppi, *Il biocapitalismo. Verso lo sfruttamento integrale di corpi, cervelli ed emozioni*, Torino, Bollati Boringhieri, 2008; M. Cooper, *Life as Surplus: Biotechnology and Capitalism in the Neoliberal Era*, Seattle, Washington University Press, 2008, trad.it. *La vita come plusvalore. Biotecnologie e capitale al tempo del neoliberismo*, Verona, Ombre Corte, 2013; M. Cooper, S. Franklin, R. Mitchell, K.S. Rajan, C. Waldby, *Biocapitale. Vita e corpi nell'era del controllo biologico*, Verona, Ombre Corte, 2011; M. Cooper, C. Waldby, *Clinical Labour. Tissue Donors and Research Subjects in the Globale Bioeconomy*, Durham, Duke University Press, 2014, trad. it. *Biolavoro globale. Corpi e nuova manodopera*, Roma, DeriveApprodi, 2015.

⁶⁵ M. Lewis, “In nature’s casino”, in *New York Times*, 26 agosto 2007.

⁶⁶ N. Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Toronto, Alfred A. Knopf, 2007, trad. it. *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, Rizzoli, 2008.



Restano comunque molti elementi concreti per ritenere che le vecchie economie occidentali andranno incontro, volenti o nolenti, ad una forte discontinuità rispetto al passato. Questa discontinuità rappresenta una sfida per gli economisti ma forse ancor più per i politici e per i governi democratici.

In termini materiali e ambientali abbiamo alcuni nodi cruciali connessi al progressivo esaurimento delle risorse e al governo delle risorse rimaste, all'erosione della biodiversità, alla produzione scriteriata di rifiuti, nonché all'aumento della CO₂ nell'atmosfera dovuta ad oltre un secolo di energia fossile bruciata nell'era industriale e alla conseguente realtà del cambiamento climatico.

Complessivamente l'era dei combustibili fossili, come ha sottolineato Timothy Mitchell⁶⁷, ha rappresentato anche un enorme "esperimento geofisico": bruciando nel giro di poche generazioni le risorse fossili che si erano accumulate nella terra nei precedenti 500 milioni di anni e rilasciando così una quantità di CO₂ tale da aumentarne la concentrazione globale di circa il 25%. Il cambiamento climatico segnala dunque il fatto che l'epopea della crescita economica basata sulla produzione industriale e lo sfruttamento delle energie fossili ha modificato le condizioni di vita e anche le opportunità di scelta per le generazioni a venire in maniera sostanziale e in gran parte irreversibile.

In termini politici occorre ricordare inoltre che la perdurante dipendenza dal flusso di risorse fossili rappresenta una profonda ragione di destabilizzazione e di violenza in diverse aree. Se petrolio, carbone e gas hanno garantito un certo livello di benessere nelle democrazie occidentali, dall'altra parte hanno rappresentato un forte ostacolo ai diritti umani, alla democrazia e alla pace in molti paesi del sud del mondo. Si pensi in particolare al caso dell'Iraq e della Libia, della Siria, del Sudan, della Nigeria, del Mali. In mancanza di un ripensamento complessivo, la ricerca di un controllo sempre più problematico attorno a risorse sempre più contese per mantenere la propria posizione nel mercato produttivo e commerciale minaccia di portarci verso un aumento dei conflitti e della violenza a livello locale e globale.

Dal punto di vista sociale si può osservare che oggi sempre meno persone in Italia ed in Europa credono alla prospettiva di una nuova ondata espansiva tale da assicurare un

⁶⁷ T. Mitchell, *Carbon Democracy. Political Power in the age of oil*, cit.



miglioramento del tenore di vita per le prossime generazioni. Quelle opportunità di impiego, di reddito, di valorizzazione, di sostegno, di diritti sembrano sempre più precluse alle nuove generazioni, o almeno alla maggioranza di loro. Quello che sta crescendo non sono le opportunità ma semmai le diseguaglianze e le frustrazioni. La promessa di una mobilità ascensionale collettiva perde oggi di credibilità non solo perché aumentano la disoccupazione e il precariato, ma anche perché le disuguaglianze continuano ad aumentare sia tra classi sociali che tra una generazione e l'altra. Come hanno sintetizzato Miguel Benasayag e Gérard Schmit stiamo registrando un "cambiamento di segno del futuro": l'avvenire non assume più le sembianze di un futuro-promessa, ma semmai quello di un futuro-minaccia⁶⁸.

Ma cosa succede quando una società smette di preoccuparsi dell'integrazione e delle aspirazioni delle generazioni più giovani? Cosa succede quando gli obiettivi economici e politici vengono tralasciati solamente nella prospettiva delle generazioni più garantite? Cosa succede quando l'insicurezza, l'angoscia, la mancanza di fiducia si diffondono oltre il livello di guardia? Non stiamo affrontando solamente una perdita di consenso delle forze politiche tradizionali, partiti e sindacati in primis, ma anche una disaffezione crescente verso le istituzioni politiche che rischia di spianare la strada al populismo, al risentimento sociale, alle forze più antidemocratiche.

L'insopportabilità delle condizioni materiali possono spingere le persone a rivoltarsi verso le dittature per richiedere maggior libertà ed opportunità, come è avvenuto nell'est-Europa contro i regimi comunisti o nel nord Africa contro i regimi autoritari, ma può spingere anche a rivoltarsi contro i regimi democratici, storici, o appena costituiti, qualora essi non si dimostrino capaci di risolvere i problemi e trovare risposta alla disperazione sociale.

Come ha notato Alain Caillé:

La disaffezione verso la democrazia emerge appena la degradazione delle condizioni materiali, la disoccupazione e la precarietà prendono piede proiettando enormi masse di

⁶⁸ M. Benasayag, G. Schmit, *Les Passions tristes. Souffrance psychique et crise sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 2003, trad. it. *L'epoca delle passioni tristi*, Milano, Feltrinelli, 2005, pp. 18 e 30.



uomini e di donne al di fuori dei quadri simbolici istituiti, all'interno dei quali e grazie ai quali essi accedevano al riconoscimento sociale e alla stima di sé⁶⁹.

Insomma là dove la promessa economica non viene o non viene più mantenuta ritorna l'attrazione verso soluzioni politiche più populiste o autoritarie.

In termini psicologici e antropologici si può ipotizzare che l'anestetizzazione prodotta dal farmaco consumistico che teneva sopiti gli odi e la violenza mimetica – come ipotizzava Caillé sulla scorta di Girard – possa venir meno. Si può prevedere dunque il prepotente ritorno della figura del “capro espiatorio”. In questo caso il capro espiatorio è colui sul quale è proiettata la minaccia della perdita della propria condizione di “privilegiati”. Il pensiero va qui alla crescente ondata di migranti economici e di rifugiati che si affacciano con sempre maggiore disperazione sulle coste e sui confini dell'Europa. Se non ci lasciamo ingannare dalla retorica xenofoba delle forze politiche possiamo riconoscere che la “minaccia” costituita da queste persone non riguarda la loro presunta diversità, ma al contrario il fatto che temiamo che il loro desiderio o il loro interesse si rivolga esattamente verso quel relativo benessere che abbiamo a fatica conquistato noi e che ora ci appare sembra più precario; in altre parole temiamo che desiderino quello che invece vogliamo tenere solo per noi. In questo senso nelle immagini dei rifugiati che sbarcano o si assiepano nei pressi delle stazioni si riflette l'immagine paurosa del nostro possibile declino, della possibile sventura, della povertà incombente. La difficoltà nell'accogliere queste figure non sta nei problemi organizzativi ma nella difficoltà di ospitare e far convivere dentro di sé l'empatia con chi soffre e il timore di declassamento sociale.

In termini economici, sociali e politici, dunque oggi ci troviamo di fronte ad un bivio radicale: o combattere le disegualianze e cercare una forma di prosperità e di benessere che sia in qualche modo condivisibile e democratizzabile, oltre i meri e oramai anacronistici confini nazionali, oppure abbandonarci ad un progressivo isolamento e alla militarizzazione delle isole di benessere e delle fasce privilegiate del pianeta che non farà altro che accrescere l'odio e la disperazione.

⁶⁹ A. Caillé, *Per un manifesto del convivialismo*, cit., p. 15.



Arriviamo dunque a esplicitare la questione più complessa che sta al fondo dei nostri ragionamenti. Se la costruzione delle democrazie esistenti si è strutturata attorno alla crescita economica in termini materiali, energetici, politici, sociali, psicologici e persino antropologici, la questione che resta da porci è a quali scenari politici ci potremo trovare di fronte nel passaggio da un'era di crescita ad un'era di post-crescita?

La domanda che ci interessa è se e come la macchina politica e l'organizzazione sociale concepita per governare nell'era della crescita, dei combustibili fossili, del Welfare State e del consumismo, potrà sopravvivere alle nuove condizioni ambientali, economiche e sociali. Al momento attuale, come ha sottolineato Serge Latouche “non abbiamo affatto abbandonato la società della crescita, siamo soltanto passati da una società della crescita *con* crescita a una società della crescita *senza* crescita”⁷⁰. Ma per rendere possibile questa transizione diventa fondamentale approfondire l'analisi politica.

Ad una prima impressione il regime politico democratico che conosciamo ci appare come inpreparato ad affrontare i cambiamenti legati al superamento di questo sistema energetico, economico e sociale. Le democrazie realmente esistenti oggi non sembrano capaci di mobilitare risorse sociali, culturali, economiche e politiche, per assumere precauzioni e decisioni tali da proteggere le condizioni di vita sul pianeta nei prossimi secoli e nemmeno per proteggere gli stessi ideali di uguaglianza, equità, libertà e rispetto dei diritti fondamentali, a fronte delle crescenti tensioni, minacce e conflitti che si stanno manifestando.

Che succederà dunque ai regimi e alle istituzioni democratiche in questo periodo di transizione? Sarà possibile guidare o perlomeno accompagnare le profonde trasformazioni che interverranno nelle nostre società attraverso dei processi politici riflessivi e democratici o ci troveremo ad affrontare delle situazioni di forte tensione e conflitto che metteranno in dubbio gli stessi valori e le forme di regolazione democratiche? E se di fronte a questa sfida saremo in grado di rigenerare con successo le forme della democrazia, che forme potrebbero assumere le istituzioni democratiche e le basi del consenso politico in una società di decrescita o di post-crescita?

⁷⁰ S. Latouche, *Sortir de la société de consommation*, Paris, Les liens qui libèrent Editions, 2010, trad. it. *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrescita*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 170.



Se, come abbiamo visto, i moderni regimi democratici si sono costruiti attraverso una stretta dipendenza dal carbone e dal petrolio, il superamento della dipendenza dai combustibili fossili, pone allo stesso tempo la questione del superamento di una “democrazia fossile”. Una democrazia fossile non è soltanto una democrazia che si fonda sull’impiego e sul controllo geopolitico dei flussi energetici del petrolio, del gas e del carbone, ma è anche un regime che utilizza fonti energetiche che per la loro finitezza e per le loro caratteristiche non sono veramente democratizzabili. L’impiego massiccio di risorse fossili significa infatti limitarne lo sfruttamento nello spazio o nel tempo, ovvero sfruttarlo a scapito di altre popolazioni oggi (perfino delle popolazioni che vivono nei paesi petroliferi, come avviene in Iraq o in Nigeria) o a scapito delle generazioni future perché una volta esauriti o impoveriti i giacimenti più importanti non potranno essere disponibili per chi arriva dopo; mentre al contrario le generazioni future si troveranno a fare i conti con le conseguenze ambientali e climatiche di questo sfruttamento.

Il punto è che le istituzioni democratiche tradizionali sono state concepite per massimizzare il consumo di risorse ed energia a fronte di un ambiente concepito come riserva esterna e non come contesto della politica. Oggi la questione dell’impatto delle nostre tecnologie, dei nostri processi produttivi, dei nostri standard di consumo, delle trasformazioni demografiche, e quindi la valutazione dei rischi, dell’autolimitazione, dell’assunzione responsabile di doveri intergenerazionali si pongono come aspetti cruciali del ripensamento politico.

Emerge in conclusione tutta l’irresponsabilità di quegli attori politici che promettono il rilancio della crescita anziché accompagnare culturalmente e politicamente la collettività in un passaggio di costumi e di mentalità che tenti di disaccoppiare da un altro lato la ricerca di una qualità della vita e di un benvivere dal cieco perseguimento dell’ideologia della crescita.

Continuare a perseguire un modello di crescita irresponsabile – in un momento in cui si affermano in maniera sempre più evidenti effetti globali quali il cambiamento climatico, diminuzione delle risorse disponibili, degrado degli ecosistemi, diminuzione della biodiversità, aumento delle migrazioni globali – significa né più né meno spingere verso regimi di competizione e di esclusione globale sempre più agguerriti e spietati.



Insomma, come ha scritto efficacemente il politologo tedesco Harald Welzer, oggi “è necessaria una rinascita del pensiero politico, e questa deve mettersi alla prova in una critica di ogni limitazione delle condizioni di sopravvivenza degli altri”⁷¹. Occorre un rinnovamento radicale anche del pensiero politico democratico. Da questo punto di vista c’è una differenza fondamentale tra la democrazia rappresentativa e liberale che conosciamo e l’idea di “democrazia ecologica”. Nella visione tradizionale il valore di un regime democratico si misurava sulla capacità di rispondere e soddisfare le preferenze immediate della maggioranza della popolazione di un singolo paese, senza vincoli di sorta. Al contrario in una prospettiva di rigenerazione politica il valore di un regime democratico si dovrà misurare sulla capacità di incorporare nelle forme e nelle prassi istituzionali il principio del limite e dell’auto-moderazione, sulla base del criterio generale che un regime democratico “capace di futuro” debba assicurare anzitutto la propria rigenerazione. In altre parole, occorre riconoscerci il dovere e la responsabilità di consegnare alle generazioni future le stesse possibilità di godere dell’ambiente ecologico e sociale di cui abbiamo goduto noi.

La sfida politica di una democrazia ecologica o sostenibile è quella di come riuscire a istituire nell’immaginario collettivo l’idea di un arretramento nelle prerogative di ciò che si può pretendere, ottenere e godere individualmente, in cambio, naturalmente di un ampliamento dei beni, delle opportunità e dei servizi che si possono rivendicare, ottenere e godere socialmente o comunitariamente ampliando il senso e le forme di ciò che chiamiamo “beni comuni”.

Marco Deriu
Università di Parma
marco.deriu@unipr.it

⁷¹ H. Welzer, *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*, Frankfurt am Main, Fischer Verlag, 2008, trad. it. *Guerre climatiche. Per cosa si uccide nel XXI secolo*, Trieste, Asterios, 2011, p. 248.

Carbon Trading Dogma

Presupposti teorici e implicazioni pratiche dei mercati globali di emissioni di gas climalteranti

Emanuele Leonardi*

Abstract: The paper presents two interrelated sections. In the first, global carbon markets are historically contextualized, analytically described and politically articulated against the background of a twofold hypothesis: a) the process of progressive marketization of climate change occurs in connection with the emergence of a new modality of value production (which can be generically defined as “cognitive capitalism”); b) the governance of contemporary circuits of valorization tends to be located within the financial sphere and poses a constitutive and ongoing uncertainty/instability as a necessary condition for their reproduction. Such a twofold hypothesis is tested in the second part of the paper, with specific reference to the *Clean Development Mechanism* – as established by the Kyoto Protocol. In particular, the analysis will focus on the carbon commodities enacted by the Protocol, which is to say the *Certified Emission Reductions*. The argument advanced by the paper is twofold: a) such commodities depend on an instrumental use of theoretical innovation ceaselessly produced by climate science; b) the wealth creation activated by these commodities almost entirely occurs within the space defined by financial markets. Overall, the paper aims at demonstrating how the value produced in global carbon markets exclusively rests on the social actors' arbitrary acceptance of the *carbon trading dogma*, namely the assertion – empirically inconsistent as much as impossible to be accounted for – that only market agents can efficiently tackle the critical issues raised by global warming.

[**Keywords:** carbon markets; carbon commodities; financialization; cognitive capitalism; carbon trading dogma; second order abstraction].

Introduzione

L'idea di fondo che attraversa e struttura questo contributo è che l'analisi delle merci scambiate sui mercati globali di emissioni di gas climalteranti – mercati-carbonio (*carbon*

La presente pubblicazione beneficia del sostegno della Fondazione portoghese per la Scienza e la Tecnologia nell'ambito della Norma Transitória (DL 57/2016/CP1341/CT0024)

E. Leonardi, “*Carbon Trading Dogma. Presupposti teorici e implicazioni pratiche dei mercati globali di emissioni di gas climalteranti*”, *Jura Gentium*, ISSN 1826-8269, XVI, 2019, “*La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico*”, pp. 54-73



markets) – possa fornire elementi di notevole interesse al fine di cogliere il rapporto attuale tra categorie economiche e criticità ecologiche. Infatti, sia la natura dei processi sociali che rendono possibile la produzione di merci-carbonio (*carbon commodities*), sia la tecnicità specifica – basata su una forma inedita di astrazione – attraverso la quale se ne stabilisce l'arbitraria equivalenza, rivelano la tensione costitutiva che lega il (supposto) fine ambientale del *carbon trading* ed i suoi (effettivi) mezzi monetari. L'ipotesi avanzata è che, lungi dal possedere un'intrinseca valenza ecologica, il valore d'uso delle merci-carbonio si dia ad esclusiva condizione che si ritenga indiscutibile il carattere salvifico del mercato quale principio formale irrinunciabile della competizione economica. “Senza mercato non c'è futuro”, recita il mantra neoliberale. E così le politiche ecologiche vi si sono adattate, fino al punto che soluzioni alternative alla finanziarizzazione dei “servizi” eco-sistemici appaiono come letteralmente impensabili. Lo dimostra oltre ogni ragionevole dubbio il recente Accordo di Parigi, il trattato internazionale che sostituisce il Protocollo di Kyoto (siglato nel 1997 e ratificato nel 2005). Nella condivisibile analisi di Marica Di Pierri il trattato viene descritto come un innegabile *successo diplomatico* (196 Paesi firmatari), dotato di *obiettivi ambiziosi* (incremento massimo di 2 gradi centigradi al 2100, con esplicita volontà di abbassare l'asticella a 1,5°), eppure azzoppato in partenza da *impegni insufficienti* (la somma dei contributi nazionali dei singoli Stati eccede largamente anche l'obiettivo minimo dei 2°) e da una *strumentazione inadeguata* alla radicalità degli scopi¹. Al di là delle valutazioni, tuttavia, ciò che ci preme sottolineare è che l'Accordo di Parigi propone non una dismissione del *carbon trading*, bensì tutt'al più una sua rimodulazione². Certo si tratta di una tipologia del rimodulare ancora ammantata di grande incertezza; incertezza che tuttavia non si pone affatto come problematica o addirittura ostativa nei confronti della *governance* climatica – lo si vedrà

¹ M. Di Pierri, “Scienza, Governance, Società”, *Eco-Magazine*, 2016, (consultabile all'indirizzo: <http://www.eco-magazine.info/cambiamenti-climatici/5700/scienza-governance-e-societa.html>). Di Pierri segnala inoltre una serie di gravi mancanze nel testo dell'Accordo di Parigi, tra cui: nessun riferimento al petrolio o ai combustibili fossili, né alla necessità di ridurre l'estrazione e di eliminarne sussidi e incentivi; ritardo nell'entrata in vigore (2020); ritardo nel sistema di revisione (teoricamente migliorativo) dei contributi intenzionali programmati a livello nazionale (2023).

² A. Marcu, “Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6)”, *CEPS Special Report*, 128, 2016.



nel dettaglio più avanti. Come mostra puntualmente Katia Poneti nella sua analisi dei mercati dei crediti nel *Paris Rulebook* approvato a Katowice nel dicembre 2018:

la COP24 non ha deciso su questo tema, ed ha rinviato la decisione alla conferenza dell'anno successivo, in quanto non è stato raggiunto un accordo tra le Parti sui testi presentati [...] Nel corso del prossimo anno i negoziati continueranno e i loro risultati saranno fondamentali perché una configurazione dei meccanismi di mercato modellata su quelli del Protocollo di Kyoto potrebbe vanificare i passi avanti fatti con l'Accordo di Parigi³.

Uno scenario, purtroppo, per nulla improbabile. Va però detto che tra gli scenari alternativi quello che pare godere di maggiore salute è il più preoccupante: l'avanzata cioè del *fronte negazionista* – capitanato da bin Salman e Donald Trump – che alla COP24 ha misurato la propria forza d'interposizione delegittimando politicamente l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), il cui ultimo rapporto non è stato “adottato” (come i precedenti) ma verrà semplicemente “preso in considerazione”.

Il presente lavoro prosegue l'itinerario di ricerca elaborato in precedenti scritti⁴: esso individuava – sulla base di un impianto teorico legato sia alla critica dell'economia politica marxiana sia alla biopolitica foucaultiana⁵ – nell'emergere della *green economy* un tentativo, specificamente capitalistico, di superare il persistere della crisi finanziaria attraverso l'incorporazione del limite ambientale in qualità di nuovo terreno di accumulazione e creazione di valore. In altri termini, si sosteneva che a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, la governamentalità neoliberale avesse articolato un inedito rapporto tra natura e valore, all'interno del quale la prima si presenterebbe immediatamente come *elemento* del secondo, laddove invece – nell'ambito della

³ K. Poneti, “Il cambiamento climatico tra governance del clima e lotta per i diritti”, in questo numero, p. 150.

⁴ E. Leonardi, “La dimensione ecologica della crisi ecologica globale”, in F. Chicchi, E. Leonardi (a cura di), *Lavoro in frantumi*, Verona, Ombre Corte, 2011; E. Leonardi, “Per una critica della *green economy* neoliberale. Una lettura foucauldiana della crisi ecologica globale”, *Culture della Sostenibilità*, 9, (2012), pp. 30-46; E. Leonardi, *Lavoro Natura Valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Napoli-Salerno, Orthotes, 2017.

⁵ Da un punto di vista metodologico, il riferimento fondamentale è ai *governmentality studies*, la cui prerogativa è un risoluto rifiuto del descrittivismo sociologico ed un'attenzione specifica sui caratteri performativi delle arti di governo. Il presente contributo tenta di applicare al *discorso climatico* questi principi metodologici.



governamentalità liberale – l’ambiente avrebbe funto da *limite interno*, cioè momento di mediazione, del processo di valorizzazione.

In questo contesto, due sono le domande di ricerca poste dal presente articolo: i) a quali condizioni i *carbon markets* possono funzionare? In altri termini, quali criteri stabiliscono il buono o cattivo funzionamento di tali mercati? ii) il processo di inclusione nei meccanismi di mercato del cambiamento climatico ha avuto (e, più in generale, può avere) un effetto incentivante nei riguardi dell’abbattimento dell’emissione di gas climalteranti? In altre parole, può l’analisi costi-benefici centrata sull’efficienza ad ogni costo rappresentare una realistica via d’uscita rispetto alle drammatiche implicazioni che gli sconvolgimenti climatici pongono regolarmente all’attenzione degli attori sociali?

Tenteremo di rispondere a tali quesiti organizzando l’articolo come segue: in primo luogo, proporremo una definizione del concetto principale che si intende sviluppare, cioè *carbon trading dogma*. Esso verrà dapprima circoscritto nei suoi termini essenziali tramite un riferimento alla copertura riservata dai media americani all’uragano Sandy nell’autunno del 2012; in seguito, si argomenterà come l’efficacia di tale dogma mercatistico vada iscritta nella duplice tendenza che caratterizza lo sviluppo capitalistico contemporaneo: si fa qui riferimento al processo di cognitivizzazione, da un lato, e a quello di finanziarizzazione, dall’altro. In secondo luogo, ripercorreremo criticamente la traiettoria evolutiva del *carbon trading dogma* attraverso una serie di brevi cenni storici concernenti il quadro di riferimento teorico e l’implementazione pratica dei mercati-carbonio (con particolare attenzione al Protocollo di Kyoto). In terzo luogo, un’analisi circostanziata di una specifica merce-carbonio, cioè i cosiddetti *carbon credits* o *carbon offsets* (Certified Emissions Reductions [CERs]), ci permetterà di sondare i dispositivi empirici attraverso i quali il *carbon trading dogma* penetra profondamente nelle pratiche dei soggetti che quotidianamente si confrontano, da un punto di vista politico, con il riscaldamento globale, siano essi finanziari del clima, attivisti di giustizia climatica o funzionari delle varie agenzie che tentano di governare questi processi ad alta complessità. Infine, una breve conclusione segnalerà possibili piste di ricerca e poste in gioco politiche che svolgeranno, con ogni probabilità, un ruolo cruciale nel delineare il futuro dei mercati globali di emissioni di CO₂.



1. Che cos'è il Carbon Trading Dogma?

Per comprendere criticamente l'attuale stato dell'arte dei mercati globali di emissioni di CO₂ può essere utile strutturare l'analisi a partire dall'uragano Sandy dell'Ottobre 2012⁶, ed in particolare dalla copertura mediatica ad esso riservata dagli organi d'informazione americani. Il contesto è noto: Barack Obama si preparava a celebrare la sua rielezione a Presidente, a seguito di una campagna elettorale in cui né lui né il suo sfidante repubblicano, Mitt Romney, avevano sentito la necessità anche solo di nominare i cambiamenti climatici. Non accadeva dal lontano 1984 (Reagan vs. Mondale). A tale indifferenza va aggiunto il sorprendente rifiuto, da parte della quasi totalità dei media statunitensi, di collegare Sandy – e, più in generale, la crescente frequenza di eventi meteorologici estremi – all'aumento antropogenico delle emissioni in atmosfera di gas ad effetto serra.

In questo scenario, il numero del primo novembre dell'influente rivista economica *Bloomberg Businessweek* ha rappresentato una rilevante eccezione.

L'articolo di copertina, significativamente intitolato “It's Global Warming, Stupid”, si rivela infatti assai istruttivo e particolarmente utile agli scopi del presente contributo, dal momento che permette di situarne l'approccio all'interno del più ampio dibattito sui cambiamenti climatici. Inizialmente, il giornalista Paul Barrett riporta una serie di dati scientifici che suffragano la tesi di una correlazione diretta tra l'attività umana ed il riscaldamento del pianeta. Questo primo registro del *climate change debate* discute essenzialmente dell'esistenza o meno del cambiamento climatico di origine antropica. Il presente lavoro non si occupa di questa tematica: sebbene la scienza climatica non debba concepirsi come il guardiano imparziale di una verità eterna ed indiscutibile, le prove tanto scientifiche quanto esperienziali a favore della causa umana del riscaldamento globale sono ad oggi talmente abbondanti che la schiacciante maggioranza delle controversie riguardano più la sua specifica configurazione che non la sua effettiva esistenza⁷.

⁶ L'uragano (comunemente definito *superstorm Sandy*) ha provocato oltre cento vittime tra i paesi caraibici e la costa est degli Stati Uniti. Nei soli USA, i danni sono stati calcolati nell'ordine di 65 miliardi di dollari.

⁷ N. Oreskes, E.M. Conway, *Merchants of Doubt*, London, Bloomsbury Press, 2010.



Più rilevante per gli scopi di questo articolo è il secondo registro del dibattito climatico, quello cioè che prende a tema le possibili soluzioni alle criticità prodotte dalle modificazioni del clima. In questo senso, il modo in cui Barrett articola il passaggio tra i due registri è indicativo:

Se tutto questo [l'insieme di dati scientifici] ancora non vi convince, dimenticate gli scienziati surrettiziamente devoti all'avanzamento conoscitivo e alla salvaguardia di vite umane. Ascoltate invece la voce degli assicuratori finanziari il cui unico credo è la compilazione di statistiche da utilizzare a fini di lucro⁸.

Segue l'analisi di un rapporto pubblicato dalla compagnia di assicurazioni finanziarie Munich: Re, secondo la quale il cambiamento climatico sarebbe causa di un numero crescente di catastrofi naturali, specialmente in Nord America.

La conclusione di Barrett è perentoria: se gli analisti finanziari credono all'esistenza dei cambiamenti climatici, allora non v'è ragione di dare ascolto agli scettici. Si tratta di un aspetto altamente significativo, poiché introduce una curiosa inversione rispetto alle categorie della razionalità moderna, centrata sulla distinzione tra fatti (scienza) e valori (politica e/o morale). Tra le righe dell'argomentazione di Barrett, al contrario, si può leggere quanto segue: "Diffidate della scienza? Legittimo, ci mancherebbe. Ma non provate nemmeno a non fidarvi dei mercati: sarebbe follia pura!". Abbiamo qui una perfetta esemplificazione di come il mercato funzioni – anche in riferimento alla questione ecologica – come *luogo di veridizione*, secondo la formula suggerita da Michel Foucault nei suoi corsi sulla biopolitica dei tardi anni Settanta. In questo senso, il secondo registro del *climate change debate* postula che solo laddove vi sia opportunità di profitto risiede una reale soluzione alle problematiche del clima. Ogni alternativa risulta impensabile. Per questo abbiamo definito una tale operazione concettuale come *carbon trading dogma*: da un lato, essa si definisce per la sua natura di credenza esclusiva (*aut-aut*) e non basata sull'analisi razionale del materiale empirico a disposizione; dall'altro, essa enfatizza unicamente il ruolo salvifico dei mercati, assumendo che, sebbene la crisi climatica si configuri come un fallimento del mercato (che in passato non ha saputo contabilizzare adeguatamente l'elemento ambientale), essa

⁸ P. M. Barrett, "It's global warming, stupid!", *Bloomberg Businessweek*, 2 Novembre 2012, p. 7.



possa nondimeno essere efficacemente affrontata solo sulla base di un'ulteriore mercatizzazione. Come emergerà chiaramente nella prossima sezione, si tratta di un dogma di estrema coerenza, indifferente ad ogni smentita pratica.

Per il momento, riteniamo importante connettere il *carbon trading dogma* ai due principali caratteri dell'attuale tendenza dello sviluppo capitalistico. In prima istanza, occorre segnalare la profonda affinità che si stabilisce tra l'emergere dei mercati-carbonio ed il porsi del *general intellect*, o conoscenza sociale, come *principio organizzatore della produzione contemporanea*⁹. Inquadrare i cambiamenti climatici come problema squisitamente politico aiuta a chiarire questo punto. Come ha suggerito lo storico Paul Edwards, la stessa visibilità del riscaldamento globale poggia su complesse e controverse *infrastrutture conoscitive*, segnate da un'intrinseca rinegoziabilità:

Piuttosto che pensare la conoscenza come insieme di fatti, teorie ed idee pure – oggetti mentali stipati nelle menti degli uomini, o stoccate nei manuali – una prospettiva infrastrutturale concepisce la conoscenza come un sistema socio-tecnico durevole ed ampiamente condiviso. Le infrastrutture conoscitive si compongono di reti robuste fatte di uomini, artefatti ed istituzioni che generano, condividono e mantengono un sapere specifico sul mondo umano e su quello naturale¹⁰.

Insomma: nessuno vive un'esperienza atmosferico-planetaria senza il supporto della scienza climatica. Affinché si possa stabilire un nesso tra un evento meteorologico – non importa quanto estremo – ed il riscaldamento globale, si richiede invariabilmente una mobilitazione su larga scala del *general intellect* nelle sue diverse forme (cioè le varie fabbriche del sapere: università, *think-tanks*, contro-argomentazioni da parte dei movimenti sociali, ecc.). Come è ovvio, una tale dipendenza dal sapere non riduce in nulla la concreta materialità dei mutamenti climatici, né per quanto riguarda l'individuazione delle loro multiple cause, né in riferimento al portato distruttivo dei loro eterogenei effetti.

D'altro canto, poco si capirebbe del *carbon trading dogma* se non lo si mettesse in relazione con i processi di finanziarizzazione che hanno massicciamente interessato

⁹ L'ipotesi di una forma cognitiva di capitalismo ha trovato ampia diffusione nel dibattito tanto nazionale che transnazionale, si vedano F. Chicchi, G. Roggero (a cura di), "Introduzione: le ambivalenze del lavoro nell'orizzonte del capitalismo cognitivo", *Sociologia del lavoro* (special issue), 115 (2009), 3; S. Lucarelli, C. Vercellone, "The thesis of cognitive capitalism. New research perspectives: An introduction", *Knowledge Cultures*, 1 (2013), 4, pp. 2-14.

¹⁰ P. Edwards, *A Vast Machine*, Cambridge, MIT Press 2010, p. 17.



l'economia capitalistica nell'ultimo quarantennio. In via preliminare, occorre sottolineare come la sfera finanziaria non rappresenti oggi una dinamica separata dalla sfera produttiva, quanto piuttosto la forma tendenzialmente egemone di quest'ultima. Sostiene opportunamente l'economista Christian Marazzi:

La finanziarizzazione non è una deviazione improduttiva/parassitaria di quote crescenti di plusvalore e di risparmio collettivo, bensì la forma di accumulazione del capitale simmetrica ai nuovi processi di produzione del valore. La crisi finanziaria odierna va dunque interpretata come blocco dell'accumulazione di capitale più che come esito impositivo di un processo di mancata accumulazione del capitale [...] Il concetto stesso di accumulazione di capitale non consiste più, come in epoca fordista, in investimento in capitale costante e in capitale variabile (salario), bensì in investimento in dispositivi di produzione e captazione del valore prodotto all'esterno dei processi direttamente produttivi¹¹.

Riteniamo che i *carbon markets* rappresentino esempi particolarmente chiari di “dispositivi di produzione e captazione del valore prodotto all'esterno dei processi direttamente produttivi”. Due sono a questo proposito gli aspetti che ci interessano: primariamente, la *pervasività* che contraddistingue il sistema finanziario contemporaneo – si pensi solo ai fondi pensione, ai derivati dei prodotti agricoli o all'espansione incontrollata dei livelli di indebitamento a tutti i livelli – non ha risparmiato le alterazioni del clima. I mercati globali pullulano di strumenti ibridi (simultaneamente finanziari *ed* ecologici) quali i derivati del clima (*weather-derivatives*) e i bond della catastrofe (*CAT bonds, catastrophe bonds*)¹². Secondariamente, i mercati delle emissioni di CO2 condividono con la sfera finanziaria una costitutiva attitudine verso l'*instabilità*: la complessità delle procedure di produzione, misurazione e scambio delle merci-carbonio ricorda da vicino quella che presiede alla creazione delle varie tipologie di derivati. Ciò che è bene enfatizzare è che, in entrambi i casi, tale instabilità non si configura come imperfetta applicazione dei protocolli. Al contrario, essa si presenta come un'ineludibile

¹¹ C. Marazzi, “La violenza del capitalismo finanziario”, in A. Fumagalli, S. Mezzadra (a cura di), *Crisi dell'economia globale*, Verona, Ombre Corte, 2009, pp. 32-36.

¹² I derivati del clima sono finalizzati a dare un prezzo e rendere commerciabili sia le incertezze scientifiche che i timori sociali legati al cambiamento climatico. I bond della catastrofe, invece, sono una sorta di strumento assicurativo che, almeno in teoria, dovrebbe ridurre preventivamente i rischi di catastrofi naturali (quando indotte dall'attività antropica, ovviamente) e, di conseguenza, sarebbero in grado di proteggere alcuni settori vulnerabili quali aree agricole o proprietà costiere.



condizione di esistenza per la produzione di quelle stesse merci. Nel prosieguo dell'analisi questo elemento di *governo attraverso l'incertezza* apparirà con maggiore evidenza.

2. Storia e critica dei *Carbon Markets*

Al fine di disporre il nostro breve *ex cursus* storico nella corretta prospettiva, può essere utile riportare alcune cifre fornite dalla Banca Mondiale¹³. In termini di valore di mercato complessivo, il *carbon trading* – includendo sia i mercati ad ottemperanza legislativa che quelli volontari – ammontava a circa \$ 10 miliardi nel 2005, per poi triplicare l'anno successivo ed attestarsi attorno ai \$ 30 miliardi. L'aumento del volume delle transazioni avrebbe conosciuto una leggera frenata solo nel 2010, per poi ripartire nel 2011, nonostante la grave crisi dell'economica globale, fino a raggiungere la più che ragguardevole cifra di \$ 176 miliardi. In termini generali, nonostante i frequenti collassi dei prezzi tanto dei permessi quanto dei crediti (dato che ci pare suffragare l'ipotesi di un *governo attraverso l'incertezza* nell'ambito di mercati-carbonio), il *market trend* ha registrato una crescita dapprima esponenziale ed in seguito semi-costante.

L'economista Robert Fletcher, analizzando tre diverse stime elaborate dalla Banca Mondiale, ipotizza che il valore aggregato dei *carbon markets* possa raggiungere i \$ 2-3 trilioni entro il 2020, per poi attestarsi sui \$ 10 trilioni attorno al 2030¹⁴.

Si tratta, con ogni evidenza, di una fetta significativa dell'attività economica contemporanea. Il che risulta particolarmente sorprendente data la giovane età di questi mercati. Sebbene, infatti, la proporzionalità diretta tra i livelli di anidride carbonica in atmosfera e la temperatura superficiale terrestre fosse nota dalla fine del XIX secolo, la presa di coscienza collettiva del potenziale dannoso del riscaldamento globale può essere datata a quasi cent'anni dopo, nel 1987 – quando vide la luce il famoso *Our Common Future*, o Rapporto Brundtland. Nel 1988 fu fondato l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), insignito nel 2007 nientemeno che del premio Nobel per la pace. Il primo rapporto dell'IPCC, pubblicato nel 1990, produsse una significativa intensificazione del dibattito pubblico sui mutamenti climatici e condusse infine alla

¹³ World Bank, *State and trends in the carbon market 2012*, Washington DC, The World Bank, 2012; World Bank, *State and trends of carbon pricing 2016*, Washington DC, The World Bank, 2016.

¹⁴ R. Fletcher, "When Environmental Issues Collide: Climate Change and the Shifting Political Ecology of Hydroelectric Power", *Peace & Conflict Review*, 5 (2010), 1, pp. 14-30.



cruciale conferenza dell'Organizzazione Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo – altrimenti nota come *Earth Summit* – svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. Uno degli esiti più rilevanti di tale conferenza fu il trattato ambientale internazionale chiamato Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (*UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change*), il cui obiettivo primario è la stabilizzazione della concentrazione in atmosfera dei gas climalteranti ad un livello in grado di scongiurare conseguenze nefaste. Fondamentale fu il riconoscimento, da parte del trattato, del principio secondo cui vi sarebbero *responsabilità comuni ma differenziate* tra paesi sviluppati ed in via di sviluppo in relazione al riscaldamento globale. A partire dal 1995 (anno successivo la ratifica dell'UNFCCC), i paesi firmatari (189 in origine, oggi 194) si incontrano annualmente nell'ambito delle Conferenze delle parti (*COP – Conferences of the Parties*) al fine di confrontarsi e progredire nell'ambito delle politiche climatiche globali.

Di particolare importanza fu la COP 3, tenutasi a Kyoto nel 1997, nel corso della quale i paesi membri firmarono un protocollo all'UNFCCC, noto come Protocollo di Kyoto (PK). Il PK (la cui ratifica data 2005) rappresenta il primo accordo legalmente vincolante sul riscaldamento globale: esso prescrive che i 37 paesi dell'Annex I (le cosiddette nazioni sviluppate) si impegnino nella riduzione delle emissioni di sei gas ad effetto serra (in media 5,2% nel periodo 2008-2012, con il 1990 come anno di riferimento); anche i restanti paesi, raccolti nell'Annex II (le cosiddette nazioni in via di sviluppo), acconsentono a porsi dei generici obiettivi di riduzione, che tuttavia rimangono legalmente non vincolanti. Benché il PK si proponga di raggiungere una riduzione globale delle emissioni attraverso una serie diversificata di strumenti (cooperazione internazionale, trasferimento di tecnologia, salvaguardia dell'assorbimento naturale di gas climalteranti), rimane tuttavia indubbio che la fondamentale innovazione da esso prospettata sia il *carbon trading*, cioè l'idea che l'allocatione e lo scambio di merci-carbonio attraverso meccanismi di mercato rappresenti la soluzione maggiormente efficiente alla crisi climatica. A questo proposito, il PK istituisce tre *flexibility mechanisms*: l'*Emission Trading* (sistemi di *cap-and-trade* in cui le autorità statali stabiliscono le soglie e le imprese scambiano permessi e crediti); il *Clean Development Mechanism* (che comporta l'inclusione indiretta dei paesi Annex II nei mercati globali



delle emissioni); la *Joint Implementation* (che regola lo scambio di crediti tra paesi Annex I). Un'analisi dettagliata dei tre meccanismi flessibili richiederebbe troppo spazio, nel contesto del presente lavoro; per i nostri scopi è sufficiente sottolineare come l'elemento di teoria economica che struttura questi strumenti di *policy* sia il seguente: lo scambio su mercati dedicati di permessi e crediti-carbonio dovrebbe simultaneamente a) ridurre il costo aggregato del raggiungimento degli obiettivi di riduzione stabiliti dal PK, b) promuovere lo sviluppo sostenibile nei paesi non industrializzati e c) creare un'atmosfera propizia per la crescita del *green business*. Insomma, viene qui esposta con particolare eloquenza la trasformazione della questione ambientale da ostacolo all'accumulazione del capitale a opportunità di estrazione di plusvalore.

Sugli innumerevoli difetti (sia esterni che interni alla sua stessa logica) del PK molto è stato scritto. Per esempio, un'influente e dettagliata rassegna della letteratura sulla *climate policy* non ha registrato alcun riferimento a possibili effetti positivi del protocollo sulla riduzione delle emissioni di gas serra¹⁵. Persino la Banca Mondiale¹⁶ ha sostenuto in un suo rapporto che il PK abbia prodotto effetti sostanzialmente irrilevanti. Per contro, nel periodo intercorrente tra la firma del protocollo e la sua ratifica (1997-2005), le emissioni di gas climalteranti sono cresciute in aggregato del 24%, continuando poi ad aumentare anche nel periodo di implementazione (2008-2012). Da segnalare, inoltre, come i mercati *cap-and-trade* (di cui il principale è il Sistema di scambio delle emissioni dell'Unione Europea [*EU ETS – European Union Emissions Trading System*]) abbiano mostrato una certa resilienza solo grazie al cosiddetto *grandfathering*, cioè l'allocazione gratuita (e non attraverso aste pubbliche, come inizialmente prospettato) dei permessi di emissione da parte delle autorità statali¹⁷. Ancor più grave il ricorso frequentissimo – spesso volte denunciato e sanzionato – alla frode e a forme di corruzione diffusa nel contesto del Meccanismo di Sviluppo Pulito.

Ci troviamo qui di fronte ad un curioso paradosso: dal punto di vista ambientale (quello cioè che ha dato origine al *carbon trading*) si può tranquillamente affermare che i mercati delle emissioni di gas climalteranti siano inutili quando non dannosi. Essi,

¹⁵ J. Gupta, *The history of global climate governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

¹⁶ World Bank, *World development report 2010: Development and climate change*, Washington DC, The World Bank, 2010.

¹⁷ C. Knight, "What is Grandfathering?", *Environmental Politics*, 22 (2013), 3, pp. 410-427.



banalmente, o non raggiungono gli obiettivi prefissati, o addirittura rendono tale raggiungimento impossibile. Al contempo, dal punto di vista economico, tali mercati rappresentano una miniera d'oro per gli operatori finanziari, come attestato dalle cifre riportate poco sopra. Insomma, è lecito domandarsi: i *carbon markets* funzionano oppure no? La risposta non può che essere articolata: in primo luogo, vale per questi mercati il rilievo avanzato da Foucault nei riguardi del sistema penitenziario francese nel corso dell'età classica, cioè che essi siano stati costantemente presentati come rimedio di loro stessi, quasi a dire che il loro fallimento debba considerarsi come elemento costitutivo del proprio dispiegamento¹⁸. Di nuovo, ecco un esempio dell'incertezza (e dell'*instabilità*) come strumenti di governo dei processi socio-ambientali. In secondo luogo, ci pare emergere un evidente corto-circuito tra il (supposto) *fine ecologico* e gli (effettivi) *mezzi economici* dei mercati delle emissioni. Infatti, sebbene nessun miglioramento ambientale sia stato ottenuto grazie al *carbon trading*, un'enorme quantità di ricchezza è stata tuttavia creata e di norma trasferita ad imprese cosiddette *fossil-intensive* (ad esempio l'industria petrolifera) attraverso un meccanismo che possiamo definire *rendita climatica*. È qui che misuriamo l'estrema coerenza del *carbon trading dogma*: per quanto la sua irrilevanza sia stata provata innumerevoli volte a livello pratico-empirico, il presupposto di un'armonica compatibilità tra stabilità climatica e crescita economica continua a guidare l'azione tanto dei legislatori quanto degli operatori di mercato.

Ci si potrebbe dunque chiedere, a questo punto: per quale motivo i *carbon markets* si espongono a questa paradossale forma di *fallimento produttivo*? Una prima ipotesi di lettura consiste nel considerare la mercatizzazione del riscaldamento globale come operazione eminentemente ideologica. Secondo il geografo Patrick Bond, ad esempio, l'obiettivo ultimo della retorica *green* basata sull'affinità indimostrabile tra preservazione ambientale e crescita economica sarebbe quello di favorire l'industria petrolifera ed irretire nel contempo l'opposizione sociale. Insomma, il *carbon trading* altro non sarebbe che una cortina fumogena volto all'occultamento dell'impossibile compatibilità – tanto

¹⁸ M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Editions Gallimard, 1975, trad. it *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1993; L. Lohmann, "Financialization, Commodification and Carbon: The Contradiction of Neoliberal Climate Policy", in L. Panitch, G. Albo, C. Vivek (a cura di), *Socialist Register 2012: The Crisis and the Left*, New York, Monthly Review Press 2011.



sul terreno logico che su quello storico – tra un ambiente salubre ed il modo di produzione capitalistico¹⁹. Benché sia innegabile che tale argomento presenti solide basi, altrettanto potrebbe dirsi delle indiscutibili doti plastico-adattive mostrate dal capitalismo nel corso della sua plurisecolare vicenda. Come mostrato dal sociologo Michel Callon, infatti, i mercati delle emissioni di gas serra non sono monoliti impenetrabili, bensì esperimenti sociali suscettibili di miglioramento²⁰. Inoltre, non è chiaro l’approdo cui condurrebbe un rifiuto pieno e senza riserve del legame cambiamento climatico-mercato: un’ indefinita e profondamente problematica nostalgia per un’ inesistente Età dell’oro fa spesso capolino nelle formazioni discorsive agite dai movimenti di giustizia climatica.

Siamo dunque daccapo: come si giustifica il fallimento produttivo dei *carbon markets*? Ci sembra che un elemento preliminare per elaborare un’ adeguata risposta a tale quesito sia da rinvenirsi nella *natura peculiarmente astratta* delle merci prodotte da e scambiate su questi mercati. Scrivono infatti i ricercatori-attivisti Tamra Gilbertson e Oscar Reyes: “I fallimenti del mercato climatico non sembrano dovuti a problemi contingenti. Essi sono piuttosto sintomatici dell’ estrema difficoltà di stabilire il valore del ‘carbonio’ (*carbon*), cioè di una merce che non ha alcuna relazione con qualsivoglia oggetto del mondo reale”²¹. Similmente, i politologi Philippe Descheneau e Matthew Paterson hanno argomentato quanto segue:

È noto che molti nuovi prodotti – come l’ iPad – sono enormemente centrati sul lancio pubblicitario; però questo lancio [*hype*] mantiene una qualche relazione con il (supposto) valore d’uso di questi oggetti. Al contrario, i prodotti scambiati sui *carbon markets* non hanno alcun valore d’uso. Certo, la tonnellata di carbonio-equivalente [TeCO₂ – unità di misura in vigore nel *carbon trading*] si riferisce ad un’ unità di misura tangibile, e tuttavia la domanda di permessi di emissione emerge esclusivamente dall’ attività regolativa dei governi. Ne discende che la tonnellata di carbonio-equivalente deve essere ulteriormente astratta in modo da divenire “tangibile” per gli attori di mercato; deve cioè diventare un prodotto finanziario o monetario. Ciò che viene venduto, quindi, non è la tonnellata di

¹⁹ P. Bond, *Politics of climate justice*, Durban, University of KwaZulu-Natal Press, 2012.

²⁰ M. Callon, “Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments”, *Accounting, Organizations and Society*, 34 (2009), 3-4, pp. 535-548.

²¹ T. Gilbertson, O. Reyes, *Carbon Trading: How It Works and Why It Fails*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 2009, p. 15.



carbonio-equivalente in sé, quanto piuttosto la sua rappresentazione finanziaria o discorsiva²².

Queste citazioni sono cruciali ai nostri fini poiché mostrano come il rapporto stabilito dalla teoria marxiana tra valore d'uso e valore di scambio necessiti – qualora lo si voglia applicare alle merci-carbonio – di un supplemento di indagine. Semplificando per ragioni di spazio, si può affermare che Marx ritenga che, in un sistema capitalistico, il rapporto tra valore d'uso (utilità pratica di una merce intesa come qualità dei bisogni che soddisfa, cioè *distinzione naturale*) e valore di scambio (unità di misura monetaria di una merce intesa come quantità di tempo di lavoro socialmente necessario in essa contenuta, cioè *equivalenza economica*) si dia nella forma della reciproca indifferenza²³. Al capitale non importa delle qualità specifiche delle varie merci; affinché si diano le condizioni per la circolazione capitalistica, occorre che le merci siano scambiabili sulla base del denaro come equivalente generale, cioè come astrazione funzionale alla commensurabilità tra merci altrimenti incomparabili. È chiaro come questa modalità dell'interfaccia tra valore d'uso e valore di scambio risulti inservibile all'analisi delle *carbon commodities*: quale bisogno naturale soddisferebbe, infatti, una tonnellata di carbonio-equivalente? Ovviamente nessuno. Dobbiamo dunque concludere, con Descheneau e Paterson, che tali merci non abbiano valore d'uso? Crediamo di no, anche perché ciò sancirebbe in maniera definitiva l'assenza di ogni intenzionalità dei circuiti di valorizzazione; si diagnosticherebbe cioè al sistema economico nel suo complesso un irredimibile disturbo ossessivo-compulsivo.

Una possibile alternativa consiste nel concepire il valore d'uso delle merci-carbonio come *informazione*: in quanto tale, questo tipo di valore d'uso trascenderebbe il rapporto d'indifferenza tra distinzione naturale ed equivalenza economica (mantenendo però con esso un legame fondativo). Possiamo infatti chiederci: che cosa rende l'informazione climatica “utile”? Rispondere a questa domanda richiede di istituire una connessione profonda tra la produzione di informazione climatica e il *carbon trading dogma* che propugna la perfetta sovrapposibilità tra equilibrio atmosferico-ambientale e

²² P. Descheneau, M. Paterson, “Between desire and routine: Assembling environment and finance in carbon markets”, *Antipode*, 43 (2011), 3, pp. 667-668.

²³ K. Marx, *Lineamenti fondamentali di critica dell'economia politica*, Roma, Manifesto Libri, 2012.



diffusione della logica mercantile. Su questo sfondo, *il valore d'uso delle carbon commodities non è altro che l'indiscutibile assunto secondo il quale i mercati delle emissioni di gas serra rendono la transizione ad una low-carbon society più efficiente e desiderabile che ogni altra strategia politica*. Se ciò è vero, allora il valore d'uso informativo delle merci-carbonio è tale solo e soltanto nella misura in cui esso si conforma al *carbon trading dogma*. Si tratta di una scissione dell'equivalenza economica che produce una sorta di *auto-indifferenza* del valore di scambio. Potremmo definire l'auto-referenzialità che caratterizza questo processo come *astrazione di secondo grado*, per differenziarla da quella – di primo grado – che connota il passaggio dal valore d'uso in quanto distinzione naturale al valore di scambio in quanto equivalenza economica. Da ciò discende che il processo di valorizzazione “climatico” ha luogo nella stratificazione del “carbonio” in quanto merce: affinché si crei valore, occorre mettere al lavoro le più svariate fonti di conoscenza sociale in modo tale che l'incertezza permanente che ne deriva permetta ai *carbon markets* di reiterare e riattivare la propria ineluttabile sovranità rispetto alle procedure di gestione del riscaldamento globale. Tutto questo, occorre ripeterlo, anche di fronte alle più evidenti smentite empiriche dell'efficacia di questi mercati.

3. Come costruire una Certified Emissions Reduction

Per meglio comprendere la natura di astrazione di secondo grado delle *carbon commodities*, prenderemo ora in considerazione le modalità di produzione delle *Certified Emissions Reductions* (CERs), cioè le unità di credito o *offsets* che vengono scambiate nel contesto del *Clean Development Mechanism* (CDM). Facciamo un passo indietro: nel contesto dei meccanismi di mercato del PK – non modificati dall'Accordo di Parigi – il CDM si configurava come strutturato attorno a due perni concettuali: il valore positivo della flessibilità economica e l'efficienza dal punto di vista dei costi della transizione verso un'economia a basso impatto climalterante.

Attorno a questi due perni si disponevano tre assunti cruciali, che potremmo definire come strumenti intermedi del *carbon trading dogma*: a) la riduzione delle emissioni alla fonte (cioè dove esse vengono effettivamente prodotte) non è efficiente; b) la riduzione delle emissioni si attua su di un piano di commensurabilità perfetta (non



importa *dove e quando* le riduzioni si verificano: una tonnellata di carbonio-equivalente è indipendente dalle sue coordinate spazio-temporali); c) affinché gli sforzi di decarbonizzazione dell'economia vadano a buon fine, è necessario che i paesi del Sud globale vengano inclusi nel processo. Con l'eccezione forse del terzo assunto, la cui natura direttamente politica è evidente, il valore di verità dell'impianto nel suo complesso dipende interamente dall'adesione incondizionata all'equazione dogmatica che abbiamo presentato: non esiste infatti prova empirica della superiorità del mercato in termini di efficienza economica, né dell'inefficienza delle riduzioni alla fonte, né tanto meno della commensurabilità piena tra differenti forme di emissione. Al fondo, ciò che conferisce consistenza all'apparato categoriale del CDM è l'impossibilità di pensare il riscaldamento globale al di fuori della dimensione mercatistica. La retorica della competizione economica funge da visione pre-analitica che struttura la messa in forma della questione ambientale: al di là della sua traduzione nella grammatica omogenea e vuota del denaro, il depauperamento ecologico semplicemente non si dá. Questa centralità dell'elemento mercantile ha ricevuto una serie di critiche da parte dei movimenti di giustizia climatica: in primo luogo, si è fatto notare come il basso prezzo delle CERs abbia certamente incentivato il mondo finanziario ad interessarsi dei progetti CDM, ma al costo di privare quegli stessi progetti della loro ragion d'essere, quella cioè di fornire incentivi non agli investimenti speculativi, ma alle politiche di transizione verso una conversione produttiva *low-carbon*²⁴. In secondo luogo, si è denunciata la pratica ricorrente e fedifraga del doppio conteggio (*double counting*): si tratta della tendenza dei partecipanti a un progetto CDM a conteggiare le emissioni previste sia nei registri del paese proponente che in quelli del paese ospitante. L'altissima frequenza di questa malapratica sconsiglia di considerarla un incidente di percorso: occorre piuttosto concepirlo come un *modus operandi* diffuso e consapevole, legato a doppio filo alla complessità dei meccanismi di progettazione che costitutivamente si prestano alla corruzione e alla frode²⁵. Infine, si è segnalata la persistenza di pratiche simil-coloniali e di rapporti di potere sbilanciati tra nazioni del

²⁴ M. Childs, "Privatizing the atmosphere: A solution or a dangerous con?", *Ephemera*, 12 (2012), 1/2, pp. 12-18.

²⁵ L. Lohmann, *Carbon trading: A critical conversation on climate change, privatization, and power*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 2006.



Nord globale e nazioni del Sud globale: avendo esaurito la sua quota di atmosfera da inquinare, il Nord globale starebbe ora colonizzando la “riserva climatica” di proprietà del Sud, impedendogli simultaneamente di sperimentare vie alternative allo sviluppo²⁶.

In generale, tali rilievi problematici ci paiono giustificati e sarebbero certamente sufficienti per sostenere un pieno rigetto del CDM come strumento di gestione delle criticità climatiche. Dal punto di vista teorico, tuttavia, ancor più istruttivo è considerare criticamente uno dei quattro requisiti necessari all’idoneità dei progetti CDM: l’*addizionalità*²⁷. In sintesi, possiamo definire l’addizionalità come la differenza tra un corso d’azione legato ai *carbon markets* (cioè all’approvazione del progetto CDM) e uno scenario controfattuale costruito sulla continuità ipotetica dei passati modelli di industrializzazione.

Per quanto apparentemente semplice e lineare, alla luce di un’attenta analisi la nozione di addizionalità rivela una serie di elementi critici, sia a livello tecnico che concettuale. In prima istanza, ci pare opportuno sottolineare come l’intricata, altamente complessa struttura dei documenti di progettazione (in particolare il *Project Design Document – PDD*) produca due effetti di rilievo: da un lato l’esclusione dei soggetti sprovvisti delle competenze necessarie per muoversi con agilità nei labirinti della “burocrazia climatica” (cioè la quasi totalità delle comunità locali del Sud); dall’altro la tendenza dei soggetti depositari di tali competenze ad uscire dai recinti del lavoro di consulenza per giocare un ruolo di primo piano come soggetti “forti” nell’ambito dei *carbon markets*. Si prenda ad esempio la vicenda di Ecosecurities: questa compagnia ha sviluppato una gran quantità di progetti CDM, molti dei quali approvati (più di 300 al 2009). Il problema è che la stessa compagnia è anche il più importante acquirente di CERs, dal momento che la sua prima fonte di profitto non risiede nell’approvazione dei progetti, ma nello scambio di crediti. Non sorprende dunque che il rischio di un conflitto di interessi sia altissimo. Ancora una volta si dimostra come l’emergere di incertezze ed

²⁶ H. Bachram, “Climate fraud and carbon colonialism: The new trade in greenhouse gases”, *Capitalism, Nature, Socialism*, 15 (2004), 4, pp. 5-20.

²⁷ Gli altri tre requisiti – validi solo sulla carta – sono: a) la compatibilità tra il progetto e la strategia di sviluppo sostenibile del paese ospitante; b) la precedenza della dimensione ambientale su quella economica; c) la complementarità del progetto rispetto alle politiche ambientali già in essere.



instabilità non sia un effetto collaterale dei processi di mercatizzazione del riscaldamento globale, quanto piuttosto la loro logica di governo.

Riteniamo tuttavia che la principale questione problematica concernente il CDM ed i CERs sia da riscontrarsi nella distinzione tra *addizionalità finanziaria* e *addizionalità ambientale*. Con la prima espressione ci si domanda se un dato progetto sarebbe stato implementato anche in assenza del guadagno di CERs. In linea di principio – cioè secondo la lettera del PK (non modificata dall'Accordo di Parigi) – affinché un progetto venga approvato il guadagno di crediti deve porsi come il fattore finanziario decisivo. Insomma, la presenza dei crediti-carbonio dovrebbe servire ad incentivare gli investitori a finanziare un progetto che, in sé, non sarebbe economicamente sostenibile. Questa è però una prospettiva inconciliabile con la logica speculativa, la quale prescrive di finanziare le iniziative dotate dei più elevati margini di profitto. Ecco dunque che si produce un nuovo corto circuito tra (supposto) *fine ecologico* ed (effettivi) *mezzi economici*: gli operatori finanziari del CDM si trovano nella situazione paradossale di dover persuadere da un lato gli investitori di riferimento del carattere profittevole di un dato progetto a prescindere dai CERs, dall'altro di dover convincere i membri del comitato esecutivo del CDM (*CDM Executive Board*) che senza i CERs quello stesso progetto sarebbe finanziariamente insensato. Come già sottolineato, il *carbon trading dogma* funziona per paradossi costantemente sul punto di sclerotizzarsi.

Non meno profonde sono le difficoltà che incontriamo addentrandoci nella nozione di addizionalità ambientale: essa ci consente di tematizzare lo specifico *sequestro di futuro* messo in atto dal CDM. Per determinare l'entità dell'addizionalità ambientale sono richiesti: a) una proiezione futura controfattuale che cristallizza le strategie di sviluppo passate (rendendole imm modificabili ai fini del calcolo dell'addizionalità); b) una proiezione futura controfattuale dell'abbattimento delle emissioni nel caso in cui un dato progetto CDM fosse già operativo. In altri termini, l'addizionalità definita secondo i criteri del CDM si configura come un dispositivo al contempo *calcolante* (centralità di procedure di quantificazione arbitrarie) e *promissorio* (i mercati del carbonio dischiuderanno un futuro migliore). Tale dispositivo funziona primariamente attraverso una *de-politicizzazione della decisione pubblica*: per poter costruire un piano di commensurabilità tra il futuro radioso basato sulla produzione di CERs e il futuro



catastrofico annunciato dalla prosecuzione del *business as usual*, occorre aver preliminarmente accettato un teorema radicale: *solo il CDM rappresenta un'alternativa alla nefasta proiezione nel futuro dei passati modelli di industrializzazione*. Il corollario di tale teorema non è meno sorprendente: *la proiezione dei modelli passati deve essere una ed una soltanto, nonché calcolata sulla base di un presente imm modificabile*. Insomma, l'oscuro futuro disegnato oggi dai mutamenti climatici può essere evitato solo attraverso la proliferazione di CERs. È questa inedita articolazione tra *determinismo storico* (il passato prescrive il corso futuro...) e *libertà di mercato* (...a meno che il futuro stesso non si conformi alla concorrenza economica) che segnala la presenza, nel cuore stesso dei CERs, dell'elemento fideistico del *carbon trading dogma*. Di nuovo: il mercato è l'unico agente la cui volontà non si dia come già-sempre inscritta nelle leggi del divenire storico. E ancora: l'astrazione di secondo grado è il mezzo di produzione che attiva il valore d'uso della merce-carbonio. È evidente infatti che se posti al di fuori del presupposto che solo i *carbon markets* possono evitare il disastro climatico, i CERs si mostrerebbero per ciò che effettivamente sono: vuoti esercizi di stile della ragione strumentale e calcolante.

Conclusioni

Ritorniamo ora alle domande poste nell'Introduzione e proviamo ad abbozzare qualche risposta. Ci eravamo chiesti da un lato a quali condizioni i *carbon markets* potessero funzionare propriamente, e dall'altro se ed in quale misura tali mercati si fossero rivelati efficaci. A nostro avviso, il concetto di *carbon trading dogma* fornisce una prospettiva adeguata per rispondere a simili quesiti. In primo luogo, infatti, esso contestualizza l'apparire e l'evolvere dei "mercati climatici" sia in rapporto alle tendenze di fondo dello sviluppo capitalistico contemporaneo che rispetto agli elementi pratico-materiali che caratterizzano le merci scambiate in questi ambiti. Inoltre, centrale nell'analisi del *carbon trading dogma* è stata la cogenza discorsiva della sua equazione (preservazione ambientale = produzione di plusvalore), la sua capacità di incanalare l'immaginazione politica lungo i sentieri della logica mercantile nelle sue varie forme (che tuttavia condividono l'ipotesi della concorrenza come elemento cardine dei processi di governo). Tale cogenza, abbiamo sottolineato, è impermeabile tanto alle critiche quanto alle prove



della sua inefficacia empirica. È questa la ragione per cui un funzionamento “ideale” dei *carbon markets* è difficile da tratteggiare: essi mettono in atto una sorta di *fallimento produttivo* che, lungi dal rappresentare un effetto indesiderato del loro dispiegarsi, ne configura piuttosto la logica essenziale.

Rispondere alla seconda domanda è più complicato, soprattutto perché si deve resistere alla tentazione di rispondere con un perentorio: “no, i mercati-carbonio non solo non hanno prodotto effetti positivi, ma hanno impedito di pensare e sperimentare alternative efficaci”. Questo è vero, naturalmente: è legittimo segnalare che, fino a che le *carbon commodities* si conformeranno al *carbon trading dogma*, non si uscirà dal cortocircuito tra (supposto) fine ambientale ed (effettivi) mezzi economici. Tuttavia, questa operazione non è sufficiente qualora si voglia evitare di gettare il bambino con l’acqua sporca. Altrimenti detto: in queste pagine non si è voluta criticare l’idea che la grammatica economica possa svolgere un ruolo importante nel contrastare il riscaldamento globale. Semplicemente, si è cercato di mostrare come la pretesa che il mercato sia l’unico agente di questo processo vada iscritta più in una visione neoliberale dell’economia politica che non nell’ambito della ricerca di efficaci politiche di riduzione delle emissioni di gas climalteranti. Insomma, abbiamo l’impressione che un autentico pluralismo degli approcci, unitamente ad un maggiore rispetto delle evidenze empiriche, apporterebbe non pochi benefici ad un dibattito che si fa ogni giorno più auto-referenziale proprio mentre la crisi climatica non cessa di aggravarsi. Mettere in discussione il *carbon trading dogma*, pensare il futuro al di fuori degli steccati neoliberali, indagare i processi di mercificazione nello specifico di ogni ambito, evitando per quanto possibile le generalizzazioni: ecco, la speranza è di aver contribuito un poco ad affrontare l’urgenza teorica e politica di questi nodi del pensiero critico.

Emanuele Leonardi
Universidade de Coimbra
leonardi@ces.uc.pt

Teorie del denaro e *carbon trading*

Il *frame* dell'azione sociale per fronteggiare il riscaldamento globale

Giacomo Bazzani

Abstract: Among the strategies to cope with global warming, carbon trading had many attempts and implementations in recent years, but also many criticisms. The debate is mainly between two opposing positions: those who believe in the benefits that market and competition can bring against global warming and those who believe that these effects will be negative and opt for a more strictly political form of regulation for the reduction of emissions. The paper uses a sociological approach to show how carbon trading is related to a specific frame of social action. The carbon trading market is considered a specific socio-technical device capable of defining specific forms of social action, distributing roles and activating action chains. Thanks to the recent developments of the sociological theory of money, emission certificates are presented as a form of money with specific characteristics able to defining economic and moral values, creating or preventing social networks, orienting or disorienting collective action to face global warming. The local scale is the most appropriate level to experiment different action models for the current phase of policy development against global warming. A new definition of the action chain of global warming policies could already include future generations.

[**Keywords:** sociological theories, money, carbon trading, global warming, collective action]

Introduzione

Il riscaldamento globale è una delle sfide più pressanti per la regolazione dei rapporti sociali ed economici su scala globale. Il tema porta con sé domande molto ampie circa la rappresentanza politica su scala sovranazionale, il patto generazionale e le forme di regolazione dei conflitti e dell'accesso alle risorse su scala globale, la cui soluzione, per quanto auspicabile, non appare ad oggi di facile portata. Sebbene nelle dichiarazioni ufficiali dei leader politici sembra non manchi la volontà di contenere il riscaldamento globale sviluppando politiche e strumenti adeguati, la fase di design e implementazione delle politiche si scontra spesso con resistenze e divisioni che bloccano l'attuazione di



iniziative concrete ed efficaci¹. Un approccio competitivo alle relazioni tra stati assieme ad un approccio non circolare all'uso delle risorse naturali ed allo sviluppo economico sembrano rendere irraggiungibili accordi di vasta portata.

Tra gli strumenti per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra ipotizzati, il *carbon trading* è forse quello che ha avuto maggiori sperimentazioni ed implementazioni nel corso degli anni. Sebbene costantemente dibattuto e affinato nel corso degli anni recenti, il *carbon trading* viene visto e utilizzato come uno strumento primario per fronteggiare il riscaldamento globale². Lo strumento si basa sul principio di fondo del *cap-and-trade*, dove il *cap* individua un limite quantitativo alle emissioni di gas serra rilasciabili in atmosfera in un determinato lasso di tempo ed il *trade* descrive la possibilità di vendere e comprare le quote di emissioni consentite tra i vari attori in campo, siano essi società private o stati nazionali. Il principio di fondo della scelta opera nella direzione di una progressiva riduzione quantitativa delle emissioni di gas serra in atmosfera, cercando, al contempo, di far sì che tale riduzione comporti il minor danno economico possibile.

Il paper mostra come il *carbon trading* sia un strumento di coordinamento dell'azione sociale di individui, enti ed imprese frutto di precisi assunti circa l'agire sociale degli individui. L'efficacia del *carbon trading* è plausibile soltanto all'interno di una visione utilitarista dell'agire sociale in cui il coordinamento sia demandato alla competizione tra individui che agiscono razionalmente per incrementare la propria utilità. La formazione delle preferenze individuali è demandata ad altre sfere sociali (es. cultura, educazione o politica) profilando un agire economico che esclude orientamenti valoriali e la possibilità di forme strutturate di coordinamento collettivo dell'azione sociale.

Prendendo spunto da un progetto imprenditoriale di sviluppo del *carbon trading* attraverso la sostituzione delle lampadine nelle abitazioni si mostra come il mercato del *carbon trading* lungi dall'essere la manifestazione empirica di tendenze innate, è piuttosto una forma specifica di coordinamento dell'azione sociale. Il mercato del *carbon trading*, al pari di altre forme di regolazione sociale, distribuisce ruoli, definisce significati, crea

¹ Per una introduzione al tema si veda M. Paterson, *Global warming and global politics*, London, Routledge, 2013.

² Cfr. M.E. Pettenger (a cura di), *The social construction of climate change: Power, knowledge, norms, discourses*, Ashgate Publishing, Ltd., 2013.



reti sociali ed orienta l'azione individuale creando specifiche condizioni di possibilità e di legittimità per le scelte individuali. Il concetto di dispositivo socio-tecnico (*socio-technical agencements*) è quello più si presta a descrivere la complessità degli effetti del mercato del *carbon trading* e come questo sia inquadrabile come un vero e proprio *frame* dell'azione sociale.

I certificati di emissione di gas serra sono uno degli attori centrali del dispositivo che sono assimilabili nelle funzioni svolte ad una vera e propria forma di denaro. In quanto unità di conto, mezzo di scambio e riserva di valore, i certificati di emissione sono in grado di svolgere le tradizionali funzioni economiche del denaro moderno. Osservati da un punto di vista sociologico, i certificati di emissione, in quanto forma di denaro, sono anche in grado di creare specifiche reti sociali nello stesso tempo inclusive ed esclusive, di profilare le forme di interazione sociale, di orientare l'azione individuale e collettiva e di istituire valori tra loro comparabili e ordinabili. La descrizione della catena d'azione attivata dal *carbon trading* e degli effetti che produce a partire dalla scala locale è di fondamentale importanza per comprendere la reale possibilità del dispositivo di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti.

Il primo paragrafo descrive il funzionamento generale del mercato del *carbon trading* ed i benefici che da questo ci si aspetta. Il secondo prende in esame gli effetti previsti ed imprevisti, gli attori che mobilita e le catene d'azione che genera nello sviluppo di un piano di sostituzione delle lampadine domestiche. Il terzo paragrafo inquadra l'agire economico tradizionalmente inteso nel *carbon trading* come una forma specifica di *frame* dell'azione sociale che definisce internalità ed esternalità ad sistema. Con il concetto di dispositivo socio-tecnico si descrive poi come il *frame* dell'azione sociale del *carbon trading* distribuisca ruoli che stabilizzano l'azione sociale ed influenzano più o meno consapevolmente le politiche di riduzione delle emissioni. Infine, si ipotizza come un accorciamento della catena d'azione attivata dal *carbon trading*, che includa già da oggi nel dispositivo le future generazioni ed il loro diritto ad un pianeta vivibile, potrebbe rendere più dinamico, socialmente partecipato ed efficace il dispositivo del *carbon trading*.



1. Le promesse del *carbon trading*

Il *carbon trading* si legittima nella convinzione che la possibilità di commercio delle quote di emissione – grazie alla logica competitiva del mercato – porti ad un vantaggio competitivo per gli attori economici più efficienti e meno inquinanti: gli attori economici più inquinanti si troveranno a dover acquistare più quote di emissione sul mercato, portando la propria strategia economica e produttiva fuori dal mercato in poco tempo e favorendo invece i produttori con un approccio “ecologico”³.

Dal punto di vista della teoria economica, l'utilizzo di strumenti finanziari di mercato per la riduzione delle emissioni di gas serra dovrebbe produrre le migliori possibilità di investimento, innovazione e dinamismo degli attori economici. Le imprese in grado di ridurre le emissioni in maniera più economica ed efficace sarebbero quelle premiate dal mercato ed avrebbero così maggiori possibilità di sviluppo e investimento. L'approccio di mercato alla riduzione delle emissioni è molto differente da un più tradizionale approccio di regolazione centrale da parte dello stato o di enti regolatori di quote di emissione standard per tutte le imprese⁴. L'imposizione standardizzata e centralizzata delle quote di emissione significherebbe rinunciare a parte della forza innovativa data dalla competizione di mercato. Le imprese, infatti, una volta ridotta o contenuta la propria quota di emissioni di gas serra per la quantità prescritta dalle norme non avrebbero alcun incentivo a ridurla ulteriormente o ad investire in tecnologie meno inquinanti. La possibilità di “scontare” le proprie quote di emissioni non utilizzate e rivenderle ad imprese più inquinanti sarebbe invece un forte incentivo all'innovazione nei processi produttivi e nei prodotti sul mercato: le imprese più innovative vedranno ben presto le innovazioni volte alla riduzione delle emissioni come una opportunità di investimento in grado di ridurre i costi marginali di produzione, acquisire nuovi capitali grazie alla vendita delle proprie quote e guadagnare così margini competitivi sui propri concorrenti di mercato. Nel medio termine i prodotti più “ecologici” risulteranno così

³ Cfr. R. N., Stavins, “Experience with market-based environmental policy instruments”, in *Handbook of environmental economics*, Vol. 1, Elsevier, 2003, pp. 355-435.

⁴ Per una presentazione dei due modelli vedi R.W. Hahn, R.N. Stavins, “Economic incentives for environmental protection: Integrating theory and practice”, *American Economic Review*, 82, (1992), 2, pp. 464-465.



anche i più economici, costringendo all'innovazione o lasciando fuori mercato le imprese non "ecologiche".

L'approccio del *carbon trading* per la regolazione delle emissioni di gas serra, dal punto di vista del cittadino-consumatore presenterebbe due vantaggi che superano le tradizionali forme di regolazione centralizzata. Per il consumatore finale il *carbon trading* dovrebbe garantire il più basso impatto possibile sui prezzi della riduzione delle emissioni di gas serra, perché le imprese più innovative, ci si aspetta, dovrebbero essere in grado di ridurre, se non annullare, l'impatto sui prezzi della riduzione di emissioni, grazie all'incentivo del *carbon trading* di poter rivendere i propri certificati sul mercato.

Dal punto di vista del cittadino, il *carbon trading*, a differenza di una regolazione centralizzata delle quote di emissione per ogni attore economico, dovrebbe favorire anche una costante riduzione delle emissioni. Nello scenario di regolazione centralizzata le imprese non hanno nessun incentivo economico a ridurre le emissioni al di sotto della soglia stabilita. Per ridurre ulteriormente le emissioni sarebbe necessario un nuovo intervento del *policy maker* che imponga di ridurre ulteriormente i livelli precedentemente fissati. Tale intervento, per quanto potenzialmente auspicabile dal punto di vista del cittadino, non è però di facile né scontata attuazione: sarebbe necessario trovare il consenso dell'ente regolatore preposto e ci potrebbero essere resistenze alla sua attuazione da parte degli attori economici interessati ai provvedimenti che potrebbero vedere nelle nuove norme un costo economico svantaggioso nei confronti di competitor non soggetti a tale regolazione. Il *carbon trading* avrebbe invece il vantaggio di non limitare potenzialmente la riduzione delle emissioni ai tetti prefissati: le imprese potrebbero vedere la riduzione delle emissioni e la vendita dei relativi certificati come un'occasione per investimenti innovativi in grado di ottenere profitti dalla vendita dei certificati. Grazie al mercato del *carbon trading*, per la teoria economica, la riduzione delle emissioni di gas serra avrebbe una positiva progressiva auto-evoluzione verso una sempre maggiore riduzione delle emissioni, un progetto *win-win* che azzererebbe i costi politici ed economici delle imposizioni normative degli enti regolatori.



2. Il *carbon trading* nelle lampadine a risparmio energetico

Nella realtà delle sue implementazioni pratiche il *carbon trading* ha assunto forme differenti di regolazione, legate prevalentemente alla specificità delle forme di governance nazionali e locali. L'*EU Emissions Trading System (EU-ETS)* europeo è uno dei casi più noti e analizzati che ha trovato anche grandi difficoltà di sopravvivenza a seguito della crisi economica del 2008⁵.

Tra le analisi disponibili suscita particolare interesse il resoconto di Declan Kuch⁶ nella sua esperienza di ricercatore ed impiegato di una società nata grazie al *carbon trading* ed operante in Australia. L'Australia ha attivato rapidamente un proprio sistema di carbon trading sviluppandolo progressivamente nel corso degli anni⁷. L'autore ha lavorato per alcuni anni presso un'azienda che operava nel commercio dei certificati di emissione, in particolare nella "produzione" di certificati di emissione da rivendere poi sul mercato. Per un periodo l'azienda ha distribuito lampadine a basso consumo gratuitamente presso i supermercati chiedendo agli utenti di sottoscrivere una dichiarazione di accettazione. Il sistema in uso per il *carbon trading* consentiva di "scontare" subito il risparmio energetico ottenuto dalla lampadina come se fosse utilizzata per tutto il suo arco di vita. Ricevendo gratuitamente la lampadina e sottoscrivendo il formulario, gli utenti accettavano di cedere alla società il proprio risparmio energetico e di emissioni futuro, dovuto all'uso della lampadina a basso consumo al posto di una lampadina tradizionale. Il basso consumo energetico della lampadina si stimava che corrispondesse a minori emissioni di gas serra e che contribuisse perciò alla riduzione del riscaldamento globale. Tali ipotetiche minori emissioni in atmosfera di quelle aspettate con l'uso di una lampadina tradizionale diventavano per l'azienda dei certificati di emissioni che poteva vendere nel mercato del *carbon trading* ad aziende od enti in cerca di certificati di emissioni.

⁵ Per una introduzione al tema si veda: World Bank and Ecofys, *State and trends of carbon pricing 2014*, Washington, D.C., World Bank, 2014; J. Duggan, *What Europe has learned about greenhouse gas emissions trading*, Presentation delivered to UNSW Centre for Energy and Environmental Markets Seminar, Sydney, 2011; M. Grubb, F. Yamin, "Climatic collapse at The Hague: What happened, why, and where do we go from here?", *Dimensions* 10 (2000), pp. 313–317.

⁶ Si veda D. Kuch, *The rise and fall of carbon emissions trading*, Springer, 2015.

⁷ Cfr. R. Wilkins, *Strategic Review of Australian Government Climate Change Programs*, Deregulation DoFa (ed.) Commonwealth of Australia, 2008.



Dopo un cambiamento nelle regole di funzionamento del mercato locale del *carbon trading* volto a renderlo più efficace ed efficiente⁸, l'azienda ha modificato la propria politica andando a collocare direttamente presso le case degli utenti le lampadine a risparmio energetico. Questo ha comportato l'assunzione di personale che si recasse con il sistema porta a porta presso le abitazioni di privati cittadini della regione per installare personalmente le lampadine e far sottoscrivere i moduli ai riceventi. L'autore della ricerca ha lavorato come addetto all'installazione delle lampadine nel periodo di funzionamento del sistema, avendo così un accesso privilegiato al campo, agli attori coinvolti ed alle pratiche messe in atto all'interno del *carbon trading*.

L'osservazione diretta, i feedback raccolti e le discussioni avviate con i riceventi le lampadine hanno mostrato come un sistema di implementazione del *carbon trading* apparentemente semplice e lineare fosse in realtà una vera e propria "black box" che necessitava di essere compresa e descritta⁹. Le pratiche degli utilizzatori non erano così lineari come predetto dal modello di conteggio delle riduzioni di emissioni, così come l'apparato tecnologico che doveva accogliere il dispositivo non era indifferente al programma d'azione prescritto dai progettisti del sistema: non si lasciava attraversare in maniera trasparente, opponendo in alcuni casi resistenza. L'avvitatura del portalampada non era sempre coincidente con quella della lampada; così come il portalampada poteva non essere adeguato alle dimensioni della lampada a risparmio energetico, rendendo di fatto l'installazione impossibile.

Anche le aspettative degli utenti non sempre coincidevano con quelle dei progettisti: il colore più freddo della luce emessa dalle lampadine a risparmio energetico poteva non essere in linea con le abitudini di illuminazione delle famiglie ospitanti. La collocazione della lampadina nell'abitazione modificava poi sostanzialmente la quantità di risparmio energetico prodotto: posizionare la lampadina in cucina o nell'antibagno

⁸ Da una ricerca era emerso che solo il 46% dei riceventi le lampadine le aveva installate. Si veda L. Boardman, *The Default Abatement Factors method: Market analysis of DAF programs. Independent Pricing and Regulatory Tribunal, NSW Government, IPART, 2006.*

⁹ Sul concetto di 'black box' e di descrizione del network vedi B. Latour, "Technology is society made durable", *The Sociological Review*, 38 (1990), 1_suppl, pp. 103-131.



aveva come effetto di optare per un suo quotidiano di molte ore oppure di un suo uso occasionale e saltuario nell'arco di mesi¹⁰.

La complessità degli effetti tecnici dell'installazione e dell'uso della lampadina si inserivano poi nel quadro di comprensione e accettazione del dispositivo del *carbon trading* proprio dell'utente finale. Non erano infrequenti le domande poste dagli utenti circa la natura ed il sistema di conteggio della riduzione delle emissioni in atmosfera, nonché sulla quantità e qualità dei proventi economici di chi "donava" lampadine. Questioni di ordine tecnico si univano a questioni di ordine morale circa l'appropriatezza del processo messo in atto. A chi sarebbero dovuti spettare i proventi economici della riduzione delle emissioni? All'utente, alla collettività o all'installatore? È legittimo che la messa in atto di pratiche ecologiche imposte dalle autorità e considerate inderogabili che coinvolgono larga parte della popolazione produca profitti per poche imprese?

Altri utenti ponevano problemi invece circa l'efficacia del progetto messo in atto. Perché intervenire solo sulle lampadine quando queste rappresentano una minima parte del consumo energetico dell'abitazione? Le lampadine erano oltretutto prodotte in Cina, che è un paese che supporta il proprio sviluppo economico anche con il carbone estratto in Australia. Quante di queste maggiori emissioni di gas ad effetto serra dovute all'uso del carbone in Cina per la produzione delle lampadine erano conteggiate nel calcolo di risparmio delle emissioni dovute all'uso di una lampadina a risparmio energetico? Non sarebbe stato forse più facile ed efficace per l'Australia per ridurre le emissioni decidere di ridurre o evitare l'esportazione di carbone in Cina piuttosto che incentivare l'importazione di lampadine a basso consumo prodotte in Cina con carbone australiano? Ed inoltre, le emissioni dovute all'uso del combustibile per il trasporto delle lampadine oltre l'oceano come venivano conteggiate? E quelle dovute ai continui spostamenti degli installatori da un'abitazione all'altra?

Il metodo del *cap and trade*, come già si intuisce in questo primo resoconto dei suoi effetti, è un metodo che fa spazio alla capacità innovativa degli attori che operano sul mercato ma, nello stesso tempo, profila forme di regolazione e di interazione sociale che includono nel network del *carbon trade* alcuni attori mentre ne escludono altri. La

¹⁰ Cfr. D. Bishton, "Dirty light bulbs and hot air", *New Matilda*, 2009 <<http://newmatilda.com/2009/07/02/dirty-light-bulbs-and-hot-air>>; D. Kuch, *op. cit.*, pp. 20 e 106.



scelta tra quali attori sono coinvolti (es. lampadine ed installatori) e quali esclusi (es. gli esportatori di carbone in Cina e le preferenze degli utenti per il colore delle lampadine) è dovuta alla configurazione specifica del mercato implementata dalle politiche di *carbon trading*, ma, si sostiene, è anche effetto di caratteristiche più generali dovute al modo in cui è inquadrato teoricamente il funzionamento del mercato del *carbon trading* ed il tipo di interazioni sociali che vi vengono implementate. Il paragrafo successivo cercherà di descrivere i termini entro cui il *carbon trading* può essere compreso come un vero e proprio *frame* dell'azione sociale.

3. Internalità ed esternalità: l'agire economico come *frame* dell'azione sociale

Come è stato visto, nell'approccio economico neoclassico la competizione tra gli attori nel mercato dovrebbe portare progressivamente ad una riduzione dei costi di produzione di un determinato bene. Ci si aspetta che la capacità innovatrice degli imprenditori nell'organizzare i fattori della produzione porti ad una progressiva riduzione dei prezzi, fino a tendere ad un prezzo "finale" non riducibile ulteriormente. A quel livello, il costo di produzione di un'ulteriore unità del bene, uguaglia i ricavi dati dalla sua vendita, annullando i margini di profitto per l'impresa. Tale condizione rappresenterebbe la situazione ottimale (situazione di equilibrio) per il consumatore finale potendo acquistare il bene al minor prezzo possibile grazie alla riduzione dei prezzi data dalla concorrenza del mercato.

La concorrenza di mercato si legittima così socialmente grazie ai benefici collettivi che dovrebbe portare: consentirebbe ai consumatori di acquistare beni al minor prezzo possibile e di risparmiare denaro da investire o spendere per altri bisogni¹¹. In questo scenario, il vantaggio collettivo è osservabile solo inquadrando la catena di attori e di azioni che crea il prodotto e la conseguente riduzione dei prezzi indipendentemente dagli effetti secondari o dalle esternalità che possono crearsi durante il processo produttivo. La produzione del bene a minor costo potrebbe generare esternalità come, ad esempio, inquinamento ambientale, malattie nei lavoratori o riscaldamento globale. Che

¹¹ Il ragionamento, per quanto chiaro e semplice, poggia su numerosi assunti difficilmente dimostrabili e ampiamente contestati che per ragioni di spazio non possono essere trattati in questa sede. Per una introduzione al tema si veda R. Swedberg, M.S. Granovetter, *The sociology of economic life*, London and New York, Routledge, 2018.



questi effetti siano o meno conteggiati nel costo di produzione del bene, l'utilità sociale della concorrenza di mercato – derivante dalla prevista riduzione dei prezzi – potrebbe non essere positiva come previsto ma, anzi, la concorrenza potrebbe produrre complessivamente un costo sociale, in cui il bilancio di costi e benefici potrebbe propendere per gli effetti negativi.

L'individuazione dei confini di ciò che è interno o esterno alla produzione di un bene o ad un mercato come il *carbon trading* non è così scontata, per quanto possa apparire chiara. Ad esempio, non è di facile accordo definire se ed entro quali limiti l'attività economica possa portare a modifiche non reversibili dell'ambiente, e neppure trovare un accordo su quali siano le modifiche non reversibili non è un compito facile. La definizione degli effetti ascrivibili ad un'azione sociale e dei suoi relativi criteri di legittimità è però fondamentale per avallare le decisioni ed i comportamenti degli attori coinvolti: la definizione dei limiti e delle categorie interpretative della forma di agire sociale osservato è indispensabile per la comprensione dei fenomeni e per una teoria che sia in grado di orientare le scelte¹².

L'individuazione dei limiti dell'azione sociale, di che cosa cioè debba essere considerato come effetto diretto dell'azione dei soggetti coinvolti e cosa invece possa non essere preso in considerazione dagli attori in campo, è un processo descrivibile sociologicamente nei termini della definizione del *frame* dell'interazione¹³. Il *frame* dell'interazione definisce che cosa debba essere considerato come parte di una specifica situazione e cosa invece possa essere ignorato dagli attori coinvolti. Il *frame* dell'interazione è in parte nella disponibilità degli attori coinvolti ed in parte ha una natura indipendente dalla situazione specifica. I partecipanti all'interazione costruiscono il *frame* con cui interagire in una situazione specifica sulla base di significati socialmente condivisi¹⁴, ma, nello stesso tempo, possono, nel corso dell'interazione, modificare previo

¹² Un simile ordine di problemi si può osservare ad esempio nella definizione di quali effetti sulla salute personale possano essere considerati come un "normale" effetto dell'invecchiamento e quali invece siano effetto dell'attività lavorativa: la materia è spesso materia dibattuta tra gli specialisti e nelle aule di tribunale e non consente facili generalizzazioni.

¹³ Per una introduzione al concetto di *frame* cfr. E. Goffman, *Frame analysis: An essay on the organization of experience*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1974.

¹⁴ Ad esempio, ciò che si può dire durante una lezione a scuola è diverso da ciò che si può dire in una cena in famiglia.



accordo il *frame* che utilizzano. Ognuno degli attori coinvolti nell'interazione adotta un proprio *frame* che, si aspetta, sia condiviso anche dall'interlocutore. L'interlocutore può però reagire confermando o modificando il *frame* previsto: il *frame* si ristrutturava così costantemente sulla base di aspettative socialmente condivise ma anche sulla base di specifici accordi situazionali tra gli attori coinvolti. Nel caso in cui di fronte ad una rottura del *frame* non si individuava un nuovo *frame* condiviso tra gli attori l'interazione si interrompe.

L'addetto alla sostituzione delle lampadine che, nell'interazione con l'utente, smettesse di dare indicazioni sul risparmio energetico dell'abitazione ma iniziasse a dare consigli sull'educazione dei figli come potrebbe fare un pedagoga, o a girare per casa come un addetto alle pulizie, interromperebbe il *frame* dell'interazione rischiando di iniziare ad essere visto con sospetto dall'utente, se non addirittura di essere allontanato da casa. Il *frame* dell'interazione tra l'addetto alle lampadine e l'utente domestico era stato definito all'inizio dell'interazione sulla base di reciproche aspettative di ruoli e comportamenti e la sua violazione può comportare l'interruzione dell'interazione.

Il *frame* può però essere ridefinito dagli attori in campo sulla base di un nuovo accordo circa i termini dell'interazione: l'addetto alle lampadine potrebbe rivelarsi nel suo ruolo di pedagoga freelance o potrebbe tentare di evidenziare le implicazioni pedagogiche del risparmio energetico, cercando così di modificare il *frame* dell'interazione in uso in modo da legittimare e rendere accettabili i nuovi comportamenti agli occhi dei partecipanti all'interazione. Sulla base di una nuova definizione del *frame* dell'interazione l'addetto alle lampadine potrebbe apparire a quel punto legittimato ed utile nel fornire indicazioni pedagogiche riguardo al risparmio energetico, potendo collegare a quel punto i comportamenti legati all'educazione dei figli all'uso delle lampadine. Nel *frame* precedente la pedagogia non era inclusa nel network socio-tecnico del risparmio energetico, nel *frame* successivo, se accettato dagli attori in campo, la pedagogia è un tema connesso al contrasto del riscaldamento globale¹⁵.

¹⁵ Sul rapporto tra riscaldamento globale e forme di partecipazione politica più o meno consapevole cfr. N. Marres, *Material participation: technology, the environment and everyday publics*, London, Palgrave Macmillan, 2006, cap. 3, 62-83.



La dinamica di ampliamento del *frame* in uso può essere definita come “internalizzazione delle esternalità”¹⁶. Nel *frame* iniziale la pedagogia era considerata come un’attività esterna al contrasto del riscaldamento globale attuato con la sostituzione delle lampadine: gli effetti di tali pratiche sull’educazione, e gli effetti dell’educazione sul contrasto al riscaldamento globale, erano considerati un’esternalità al network del *carbon trading* condiviso dagli attori in campo. La pedagogia era considerata un’esternalità, demandata alla scuola ed al sistema di educazione, indipendente dall’attività dell’addetto alla sostituzione delle lampadine. Nel secondo *frame* la pedagogia entra a far parte del frame della sostituzione delle lampadine per contrastare il riscaldamento globale: ciò che prima era esterno al processo decisionale sull’uso delle lampadine ne diventa poi parte e viene considerato dagli attori in campo nelle decisioni da prendere¹⁷.

Nella situazione descritta il *frame* è stato modificato dagli attori in campo, portando ad un’internalizzazione di esternalità. Tale processo è stato descritto anche come “embricatura sociale” in cui al campo d’azione arriva ad includere ulteriori dimensioni prima non considerate¹⁸.

Nel calcolo economico tradizionale, l’emissione dei gas responsabili dell’effetto serra non è considerato, collocandoli tra le esternalità al sistema economico e demandandone la regolazione da altri ambiti di azione, principalmente la scienza e la politica. Come mostra il caso del programma di sostituzione delle lampadine, per definire i margini del *frame* di azione sociale di contrasto al riscaldamento globale è necessario innanzitutto tracciarne i confini: quali sono gli attori principali coinvolti, quali le catene d’azione identificabili, quali gli effetti prodotti e per chi. Domande di non facile risposta nel quadro delle conoscenze attuali e per le quali le risposte elaborate nella tradizionale divisione dei saperi disciplinare tra scienza, tecnica, economia, politica e sociologia (intesa come solo studio delle interazioni tra persone) non sembra sia in grado di produrre

¹⁶ Sul tema si veda M. Callon, “An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology”, *The Sociological Review*, 46 (1998), 1, pp. 244-269 e dello stesso autore “Actor-network theory—the market test”, *The Sociological Review*, 47 (1999), 1, pp. 181-195.

¹⁷ I frame non sono stabili ma possono essere modificati e rinegoziati sebbene nell’interazione quotidiana la loro modifica è solo in piccola parte disponibile ai partecipanti all’interazione.

¹⁸ Sul tema si veda M. Bontempi, “Concetti socio-materiali e critica sociale. Alcune implicazioni per la teoria sociologica a partire da un contributo di L. Gallino”, *Quaderni di sociologia*, 77, (2018), pp. 81-100.



un livello di comprensione del fenomeno adeguata ad elaborare strategie per fronteggiare la sfida del riscaldamento globale.

4. Il *carbon trading* come dispositivo socio-tecnico per la distribuzione dei ruoli

Il problema del riscaldamento globale, ed in particolare il dispositivo del *carbon trading*, pongono problemi alla tradizionale divisione disciplinare delle scienze naturali e sociali, manifestando l'incompletezza e la non efficacia delle tradizionali risposte che le discipline isolatamente possono offrire. Dal punto di vista economico, il mercato del *carbon trading* non si autogenera nel libero scambio, né si autoregola, ma necessita di essere definito nei propri limiti dagli scienziati e impostato nel funzionamento dalla politica. Dal punto di vista delle scienze naturali, i criteri di contabilità degli effetti del *carbon trading* e della sua efficacia nel ridurre il riscaldamento globale trovano una risposta molto parziale nei modelli di calcolo delle emissioni previste: la complessità è frutto delle forme di azione socialmente orientata degli attori coinvolti di cui è necessario dare conto. Dal punto di vista della sociologia, invece, i cittadini coinvolti nelle pratiche di implementazione del *carbon trading* si trovano invischiati in una rete socio-tecnica per la quale le sole interazioni tra umani - ascrivibili a valori, norme e preferenze - non paiono adeguate a dar conto del ruolo che il design degli oggetti tecnici coinvolti riveste nelle abitudini di vita. Le tradizionali separazioni tra internalità ed externalità consolidate nei differenti *frame* di azione sociale utilizzati dalle discipline tradizionali non paiono adeguate a rendere conto della complessità del fenomeno, né a coordinare efficacemente l'azione dei soggetti per raggiungere lo scopo della riduzione delle emissioni. Il *carbon trading* mostra così di essere, oltre che un problema di politiche, anche un problema di teoria dell'azione sociale che sia capace di inquadrare efficacemente le dinamiche in atto.

Michel Callon suggerisce di inquadrare il mercato del *carbon trading* come un caso specifico di dispositivo in grado di distribuire ruoli¹⁹. Rifacendosi alle ricerche sulla

¹⁹ Cfr. M. Callon, "Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments", *Accounting, Organizations and Society*, 34 (2009), 3-4, pp. 535-548.



performatività delle teorie economiche²⁰, l'autore mostra come l'implementazione del mercato del *carbon trading* sia un caso evidente di passaggio da un esperimento in vitro ad uno in vivo. Gli esperimenti in vitro sono quelli realizzati dagli economisti quando modellano matematicamente il funzionamento di un mercato e cercano di ipotizzarne le migliori condizioni di funzionamento. Gli esperimenti in vitro si hanno poi invece quanto dalle teorie si passa al disegno del funzionamento delle relazioni nel mercato da parte degli enti regolatori²¹.

Il caso del *carbon trading* è molto specifico perché il suo funzionamento non è riconducibile a nessun ipotetico sistema di scambio nato “naturalmente” tra gli attori economici e frutto di loro preferenze esterne al modo in cui gli scambi sono stati disegnati dagli enti regolatori. Il mercato del *carbon trading* esiste soltanto perché è stato intenzionalmente costruito dal policy maker sulla scia di precise teorie economiche e lo stesso oggetto di scambio – il certificato di emissione – esiste soltanto in quanto mezzo di scambio disegnato con la finalità di essere scambiato – e realmente scambiabile soltanto – nel mercato del carbon trading. L'ipotesi di effetti performativi delle teorie economiche nel funzionamento dei mercati trova nel caso del *carbon trading* una evidente conferma. Nel caso del *carbon trading* gli scienziati – per quanto in disaccordo tra loro sui vari aspetti che riguardano la materia – forniscono la definizione e la quantificazione del bene che deve essere scambiato nel mercato (le emissioni), mentre il *policy maker*, con la consulenza di economisti e giuristi disegna e implementa il funzionamento del mercato, individuando internalità ed esternalità del sistema.

Tale processo di design del mercato non è ovviamente neutrale rispetto agli esiti ed agli effetti che il *carbon trading* andrà a produrre. Come è stato suggerito nei paragrafi precedenti, internalità, esternalità e regole di funzionamento possono attivare o non attivare specifiche catene d'azione tra gli attori in campo che possono produrre esiti in linea o meno con le aspettative ed anche effetti non previsti.

²⁰ Per una introduzione si veda M. Callon, Y. Millo, F. Muniesa (a cura di), *Market devices*, Wiley-Blackwell, 2007; K. Çalışkan, M. Callon, “Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization”, *Economy and society*, 38 (2009), 3, pp. 369-398 e F. Muniesa, *The provoked economy: Economic reality and the performative turn*, London and New York, Routledge, 2014.

²¹ Cfr. M. Callon, “Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments”, cit., p. 537.



La categoria di dispositivo socio-tecnico (*socio-technical agencements*) è quella che più si presta a descrivere la complessità delle reti coinvolte nell'implementazione di un mercato e degli effetti che queste possono produrre²². Il mercato del *carbon trading* può essere considerato un dispositivo socio-tecnico in quanto rete complessa di attori umani (politici, economisti, giuristi, imprenditori, lavoratori, cittadini, ecc.) e non-umani (molecole, certificati, strumenti di misurazione, regolamenti, software, ecc.) che interagiscono tra loro in maniera non completamente prevedibile in confronto a quanto ci si potrebbe aspettare da una teoria stabilizzata dell'azione sociale. Allo stato attuale delle conoscenze, la dinamica di funzionamento del mercato del *carbon trading* ed i suoi effetti non sono totalmente prevedibili: il dispositivo socio-tecnico contiene programmi d'azione stabilizzati (es. teoria economica della scelta razionale, regolamenti di mercato, teorie fisiche dell'interazione tra molecole di carbonio, ecc.) che nella pratica interagiscono tra loro e con altri dispositivi e ambiti di azione sociale andando a determinare esiti non prevedibili, come nel caso descritto delle lampadine a basso consumo.

Per la comprensione del funzionamento del dispositivo socio-tecnico, il network di interazioni che questo realizza necessita di essere osservato e descritto²³. La differenza tra le catene di azione previste e quelle attuate, gli attori che vengono attivati dal dispositivo e quelli esclusi, così come gli eventuali anti-programmi di azione rispetto a quelli prescritti che vengono messi in atto (es. la lampadina installata e poi rimossa per il colore della luce o non installata), sono di fondamentale importanza per comprendere i reali effetti – ed anche gli effetti di realtà – del dispositivo e la loro coerenza con gli obiettivi previsti.

Nel caso dell'implementazione di un mercato la distinzione tra internalità ed externalità è un elemento dirimente per il suo funzionamento, soprattutto in relazione alla possibile differenza tra le linee di demarcazione impostate dai progettisti il mercato del *carbon trading* e le linee di demarcazione tra internalità ed externalità osservabili nelle

²² Per una introduzione al concetto vedi F. Muniesa, Y. Millo, M. Callon, "An introduction to market devices", *The sociological review*, 55 (2007), 2, Special Issue, pp. 1-12.

²³ Per una introduzione al tema vedi M. Akrich, B. Latour, "A Summary of a Convenient Vocabulary for the Semiotics of Humans and Non-Human Assemblies", in W. Bijker and J. Law (a cura di), *Shaping technology, building society: Studies in sociotechnical change*, Inside Technology, 1992.



pratiche del suo utilizzo. Il dispositivo attivato può includere nel suo funzionamento attori non previsti (es. le preferenze per il colore della luce degli utenti) o renderne altri meno rilevanti di quanto ci si potesse aspettare (es. la carenza di attori economici interessati ad investire nel settore). Gli attori sociali che si trovano ad interagire con il dispositivo si confrontano con ruoli prescritti che contribuiscono a definire il *frame* dell'interazione (es. l'utente che installa la lampadina e non è previsto che pretenda di condividere gli utili dell'impresa che fornisce la lampadina e che derivano dal *carbon trading*), ma possono anche opporvisi o deviare il corso dell'azione (es. installando la lampadina nell'antibagno). Il dispositivo socio-tecnico del carbon trading prescrive dei ruoli agli attori coinvolti includendoli nel dispositivo e nel *frame* dell'azione previsto mentre, nello stesso tempo, esclude altri attori (es. attivisti ambientalisti) e *frame* di interazione (es. reciprocità, partecipazione politica). In questa ottica, il dispositivo socio-tecnico del *carbon trading* è in grado di distribuire ruoli, definire la forma del collettivo e stabilizzare le forme di azione sociale agite dagli attori. La descrizione di come i ruoli sono distribuiti e di come il collettivo è organizzato è di fondamentale importanza per l'effettiva comprensione del funzionamento del *carbon trading* e degli effetti che da una sua implementazione è possibile aspettarsi.

L'utilizzo del *frame* teorico del dispositivo socio-tecnico, a differenza di altre logiche di analisi dell'azione sociale di tipo deduttivo, consente di ridefinire costantemente il confine tra internalità ed esternalità del dispositivo ed i differenti ruoli che vengono agiti dagli attori. Il seguente paragrafo utilizzerà il *frame* interpretativo del denaro per descrivere i confini tra esternalità ed internalità attivati dal *carbon trading* e poter individuare i differenti ruoli agiti dagli attori coinvolti.

5. I certificati di emissione come una forma di denaro

I certificati di emissione dei gas serra che vengono scambiati nel *carbon trading* possono essere considerati a tutti gli effetti come una forma di denaro. In economia si considera "denaro" quel mezzo che riesce ad assolvere contemporaneamente le tre funzioni monetarie: unità di conto, mezzo di scambio e riserva di valore²⁴. I certificati di emissione

²⁴ Cfr. M. Amato, L. Fantacci, *Saving the market from capitalism: Ideas for an alternative finance*, London, John Wiley & Sons, 2014.



determinano una precisa unità di conto per le emissioni di gas serra, sono un mezzo di scambio che può essere convertito con altri tipi di valore monetario o con altri beni e possono anche essere facilmente accumulati e capitalizzati con la speranza di trarre profitto dalla loro vendita ad un valore maggiore dell'acquisto grazie all'oscillazione dei prezzi sul mercato. In caso di carenza della liquidità monetaria tradizionale, i certificati di emissioni potrebbero essere utilizzati come unità di conto e mezzo di scambio negli scambi commerciali al pari di altre forme di denaro.

Il denaro non ha però storicamente assolto congiuntamente le tre funzioni con le quali oggi viene identificato²⁵. L'unificazione delle funzioni di unità di conto e di mezzo di scambio è propria del denaro moderno ed ha avuto numerosi effetti nel modo in cui gli attori utilizzano il denaro. L'acquisizione di una unità di conto generalmente accettata in tutti gli scambi economici ha favorito gli scambi e ridotto i costi di transazione, eliminando la necessità di continua convertibilità di differenti valori non riferiti alle stesse unità di conto²⁶. L'ampliamento della platea degli attori potenzialmente coinvolgibili nella circolazione del denaro è un fattore di allargamento della portata degli effetti del dispositivo.

²⁵ Le monete in metallo prezioso di epoca pre-capitalista usualmente non costituivano una unità di conto standard: il proprio valore di scambio oscillava in relazione al valore del metallo prezioso di cui erano fatte, facendo sì che il proprio valore non si riferisse ad uno standard valido oltre al valore della moneta stessa. Le monete in metallo prezioso erano una riserva di valore in sé ed un mezzo di scambio largamente accettato, ma non istituivano un'unità di conto in quanto standard di misurazione socialmente riconosciuto (cfr. L. Fantacci, "Reforming money to exit the crisis: examples of non-capitalist monetary systems in theory and practice", in J. Pixley, G.C. Harcourt, (a cura di), *Financial Crisis and the Nature of Capitalist Money*, London, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 124-147. È soltanto con l'avvento del gold standard in Inghilterra nel 1717 che il denaro circolante inizierà a riferirsi ad una precisa unità di conto chiaramente identificabile in una quantità di oro detenuta dalla banca centrale. Il valore delle monete sarà impresso sulle loro facce e sarà riferito ad uno standard esterno rendendo il valore della moneta non più oscillabile in sé, ma variabile soltanto in funzione della variazione congiunta del valore di tutte le monete circolanti.

²⁶ Aumentando l'accettabilità e la facilità di circolazione del denaro ne ha anche, paradossalmente, rinforzato la sua funzione di riserva di valore. La compresenza di differenti monete circolanti in differenti materiali poteva aumentare l'incertezza circa la loro accettabilità futura ed il loro valore comparato con le altre monete circolanti. L'avvento di una unica unità di conto e di mezzo di scambio garantito dallo stato nazionale così, oltre che un facilitatore degli scambi, era anche un garante nel medio-lungo periodo dell'accettabilità e del valore del denaro circolante. L'unificazione di unità di conto e di mezzo di scambio può così da un lato facilitare gli scambi in condizione di fiducia nei mercati, ma può anche incoraggiare l'accumulo di capitali monetari durante le crisi economiche. Nel momento in cui i prezzi scendono e le opportunità di investimento appaiono non redditizie, l'accumulo di denaro può apparire come la migliore forma di investimento e garanzia per il futuro in attesa che il ciclo economico migliori.



Anche i certificati di emissione scambiabili su scala internazionale consentono di ampliare la rete di attori coinvolti nello sviluppo di pratiche contro il riscaldamento globale: il network si amplia a reti di scambio transnazionale. Il limite di espansione di questa rete è relativo invece alla sua composizione: essa è composta soltanto da attori economici per i quali i certificati di emissione vengono inquadrati nel frame dell'adempimento di un onere per l'impresa all'interno del calcolo costi-benefici. Il certificato di emissione viene visto come un onere il cui costo si cerca di contenere per favorire gli investimenti riguardanti il core-business dell'impresa.

Il certificato di emissione, al pari del denaro moderno, istituisce quindi un network di attori sociali coinvolti ed il suo perimetro geografico: il confine è dato dalla validità e dalla scambiabilità dei certificati e dai requisiti per l'accesso ai certificati da parte degli attori. I certificati, come forma di denaro, istituiscono una platea di attori potenzialmente coinvolgibili e, profilando le caratteristiche degli attori che vi hanno accesso, istituisce anche un orizzonte di legittimità di accesso al bene e, in termini sociologici, uno specifico frame dell'interazione sociale.

A differenza dell'approccio economico neoclassico, nell'approccio del dispositivo socio-tecnico, la formazione delle preferenze degli attori coinvolti non è più esogena rispetto allo scambio economico. Nella forma di mercato del *carbon trading del cap and trade* gli imprenditori si trovano di fronte ad un *cap* (tetto alle emissioni) che è imposto dal policy maker e che devono assolvere per poter perseguire la propria strategia imprenditoriale. Il contrasto del riscaldamento globale è quindi formulato per gli attori economici come un costo per l'impresa che deve acquistare certificati oppure come un'occasione di investimento e profitto per chi cerca di acquisire certificati per rivenderli. Il *frame* dell'azione attivato dal dispositivo non prevede, ad esempio, come abbiamo detto, spazi specifici di attività pedagogica per i bambini, né occasioni di condivisione delle scelte in materia di contrasto del riscaldamento globale su scala familiare o comunitaria. Il certificato di emissione è rivolto ad attori sociali che si presuppone nella teoria economica di riferimento essere interessati al perseguimento del più alto livello di profitto possibile attraverso gli scambi economici.

La possibilità di variazione del tasso di cambio dei certificati con il denaro ordinario in relazione alla quantità di domanda corrente rende poi anche possibile



associare il funzionamento del certificato ad un titolo finanziario ed alla possibilità di trarre profitto dalla sua vendita. Il modello di interazione sociale utilitarista utilizzato per progettare il funzionamento del sistema di riduzione delle emissioni ha come effetto, più o meno consapevole, quello di implementare questo tipo di modello d'azione grazie alle possibilità di interazione rese o meno possibili dal dispositivo. Sostituendo una visione deduttiva dell'agire sociale, dovuta a particolari qualità innate o intrinseche dell'uomo (es. *Homo oeconomicus* o il *darwinismo sociale*), con una neutra nei suoi presupposti, è possibile osservare come il dispositivo socio-tecnico del *carbon trading* possa favorire specifici modelli di azione sociale legati al modo in cui il mercato è organizzato ed al modo in cui le linee di demarcazione tra interno ed esterno siano stabilizzate.

6. Dalle monete complementari ai certificati di emissione per le future generazioni

L'equivalenza e la convertibilità del certificato di emissione con il denaro corrente ne rende possibile la funzione di riserva di valore e la sua finanziarizzazione. Monete alternative o complementari come il Woergl, il Wir o il più recente Sardex mostrano come la ridotta convertibilità del denaro con la moneta corrente o la sua non convertibilità possano cambiare i modelli di azione sociale collegati all'uso della moneta, favorendo la circolazione delle merci e gli scambi oppure l'accumulazione di capitali, incrementando le reti lunghe degli scambi globali oppure quelle corte dell'economia locale²⁷. Gli utilizzatori modificano le proprie abitudini di vita e di consumo in relazioni agli scambi ed alle connessioni che il denaro rende o non rende possibili. L'orizzonte delle interazioni possibili e delle pratiche messe in atto dagli attori profila modelli di azione sociale agiti collettivamente che stabilizzano il frame dell'interazione sociale.

Orlean nota come la capacità del denaro di stabilire equivalenze di valore e convertibilità di determinati beni sia definibile come la capacità di stabilire "valori" da parte del denaro²⁸. Sebbene la definizione e quantificazione di tali "valori" in termini economici o morali segua poi percorsi complessi e in continuo aggiustamento, la

²⁷ Per una introduzione al tema vedi L. Fantacci, *op. cit.*

²⁸ Vedi A. Orléan, "Money: Instrument of Exchange or Social Institution of Value?", in J. Pixley, G.C. Harcourt (a cura di), *cit.*, pp. 46-69.



possibilità di stabilire gerarchie e classificazioni di valori economici o morali è resa possibile da una medesima unità di conto e dalla conseguente classificazione che rende comparabili elementi appartenenti a contesti differenti. L'estensione della scambiabilità dei beni, definita dal denaro moderno attraverso le funzioni di unità di conto e mezzo di scambio, è l'orizzonte all'interno del quale differenti elementi possono essere inclusi nel network, comparati tra loro, classificati e/o ordinati gerarchicamente, rendendoli parti di uno stesso network ma attribuendogli all'interno di questo differenti valori e posizioni.

La comparazione e classificazione è resa possibile dall'unità di conto e dalla possibilità per i differenti beni di essere scambiati attraverso il mezzo di scambio. Nel caso dei certificati di emissione, questi sono imposti agli imprenditori e conteggiati come un costo per l'attività d'impresa, ma nello stesso tempo sono convertibili ad un tasso variabile con il denaro corrente. In questo modo la riduzione delle emissioni diventa un costo per l'impresa comparabile e convertibile con un altro bene coinvolto nel processo produttivo.

Che cosa succederebbe invece, ad esempio, se il certificato di emissione fosse un titolo non scambiabile ma solo vendibile dai privati alle imprese, che si rivalutasse nel corso del tempo e che fosse assegnato ai nuovi nati invece che direttamente alle imprese? Il principio del *cap and trade* rimarrebbe comunque ma gli attori coinvolti nella rete socio-tecnica del dispositivo sarebbero più ampi e differenti ed anche l'orizzonte di quantificazione, comparazione, attribuzione di valore e scambio sarebbe modificato. In questo tipo di mercato, le emissioni non sarebbero più soltanto un diritto di chi già opera sul mercato ma diventerebbero un diritto delle generazioni future già acquisito ed in cui l'orizzonte di scelta riguardante l'utilizzo dei certificati non si limita più ai suoi effetti sulla chiusura del bilancio annuale dell'impresa, ma riguarderebbe scelte di vita almeno familiari, se non generazionali.

Se il valore del certificato poi, ad esempio, si rivalutasse ipoteticamente dell'1% all'anno²⁹, quale sarebbe l'età giusta in cui i genitori dovrebbero vendere i certificati intestati al proprio figlio per trarne la migliore utilità? La domanda non avrebbe certamente una risposta univoca, ma l'aspetto rilevante per gli sviluppatori del mercato

²⁹ Una dinamica parallela ma contraria di quella adottata dalla moneta Woergl.



del *carbon trading* sarebbe quello di riuscire ad includere nelle pratiche di riduzione delle emissioni di gas serra considerazioni di carattere etico e generazionale che ora sono espunte in favore di modelli di azione sociale riduzionisti ed economicisti. Non è forse la scelta di ridurre le emissioni di gas serra una scelta etica di responsabilità nei confronti delle generazioni future alle quali si riconosce il diritto di ricevere un pianeta vivibile? Perché dunque non potrebbero i certificati di emissione contenere già adesso questa opzione pensandoli direttamente come un credito nelle mani delle future generazioni?

Nel modello di azione sociale attuale, la catena di azione che dovrebbe legare i certificati di emissione attuali ai diritti delle future generazioni di sopravvivere e di ricevere un pianeta vivibile è legata all'efficienza attesa nel lungo periodo dal mercato di ridurre i prezzi e di ottimizzare i fattori di produzione. Ma se i mercati del *carbon trading*, così come sono disegnati oggi, non fossero realmente efficaci nel raggiungere gli obiettivi previsti (come nel caso delle lampadine a basso consumo) oppure non fossero addirittura in grado di ridurre nel lungo periodo i costi ed ottimizzare i fattori della produzione³⁰, il dispositivo messo in atto per realizzare le istanze etiche non sarebbe in grado di sortire i risultati sperati. Di fronte all'incertezza generata da una catena d'azione così lunga e dall'esito non scontato non potrebbe forse essere più saggio per i regolatori attuali accorciarla e rendere già oggi le future generazioni – ovvero i detentori individuati del diritto di vivere nel futuro sulla terra in un clima che renda la vita stessa possibile – loro stessi i possessori dei certificati di emissioni? In questo modo che i nuovi nati potrebbero essere da subito essere parte attiva delle scelte su come esercitare il diritto che gli è stato riconosciuto, ma che ad oggi, dalle politiche di riduzione del riscaldamento globale in atto, non appare garantito?

L'ipotesi della semplice ridefinizione dei diritti di proprietà dei certificati di emissione, sebbene necessiterebbe di essere approfondita e discussa nel suo funzionamento e nelle sue implicazioni, è utile per comprendere le potenzialità del modello teorico del dispositivo socio-tecnico al fine di inquadrare il problema del *carbon trading*: abbandonando un approccio deduttivo nell'analisi e nella modellazione dell'azione sociale, si rende possibile la de-costruzione e ri-costruzione del network degli

³⁰ Assunto non verificabile empiricamente dato il 'breve' periodo di ogni possibile verifica, ma che ci si aspetta dalla teoria generale dell'equilibrio del mercato.



attori coinvolti. Mezzi e fini dell'azione diventano parte della stessa catena di azione, programmi e anti-programmi dell'azione possono essere descritti, i limiti tra internalità ed esternalità del network possono essere ridefiniti.

Conclusioni

Nell'articolo si è mostrato come il *carbon trading*, nonostante la sua larga diffusione come strumento per fronteggiare il riscaldamento globale, sia soltanto una delle possibili configurazioni delle politiche da poter mettere in atto e come lo stesso *carbon trading* possa avere potenzialmente infinite configurazioni legate al modo in cui vengono definite le internalità ed esternalità del mercato. Il caso del programma di sostituzione di lampadine a basso consumo all'interno del *carbon trading* è servito per descrivere l'importanza dell'utilizzo di un approccio socio-tecnico per la comprensione del fenomeno e per lo sviluppo di sistemi di regolazione delle emissioni che realmente possano raggiungere gli obiettivi che si prefiggono. L'azione sociale è stata descritta non come effetto di modelli di agire precostituito ma all'interno di una specifica configurazione di possibilità messa in atto dalla rete socio-tecnica del *carbon trading* e dagli attori in essa coinvolti.

I certificati di emissione sono stati poi analizzati come una forma specifica di denaro che, al pari di monete precedenti, alternative o complementari a quelle dello stato moderno hanno precisi effetti sulle reti di attori sociali coinvolti, la distribuzione dei ruoli nella rete e la possibilità di attribuzione di valori economici e morali nel network del *carbon trading*.

Gli attuali sviluppi delle tecniche di *carbon trading* possono essere visti perciò come un primo tentativo di inquadrare un nuovo fenomeno sociale in *frame* economici già noti. Si è visto però come la semplice trasposizione di *frame* e di modelli di interazione sociale da un campo d'azione ad un altro – o in termini economici da un mercato all'altro – non generi però automaticamente gli stessi modelli d'azione né gli stessi effetti. La catena d'azione può essere ricomposta su altri modelli d'azione mantenendo fede agli obiettivi previsti, conservando, ad esempio, la dinamicità economica e sociale della libertà di scelta e della libertà d'impresa unendole alle istanze etiche proprie degli obiettivi di riduzione delle emissioni. Anche semplicemente accorciando la catena



d'azione ed attribuendo ai futuri detentori del diritto ad un pianeta vivibile l'attuale proprietà dei certificati di emissione si potrebbero ipotizzare importanti cambiamenti nei comportamenti degli attori in campo che richiederebbero di essere descritti e modellati in maniera ricorsiva. Data la natura sperimentale di ogni forma contemporanea di mercato dei certificati di emissione e la fase attuale di conoscenze iniziali sul suo funzionamento, l'orizzonte locale potrebbe essere la dimensione in cui più agilmente è possibile sperimentare nuove configurazioni della catena d'azione per la riduzione delle emissioni. Su quella scala gli attori coinvolti ed i comportamenti messi in atto sarebbero più facilmente identificabili e tracciabili e probabilmente anche le sperimentazioni potrebbero essere più radicali. In questa ottica sperimentale il *cap* delle emissioni di gas serra potrebbe riguardare interi sistemi socio-economici su scala locale ed il *trade* globale potrebbe far riferimento al trasferimento e allo scambio tra le migliori pratiche e reti di attori messe in atto.

Giacomo Bazzani,
Università di Torino
giacomo.bazzani@unito.it

Abitare il mondo

Crisi ecologica e paradigmi securitari

Serena Marcenò

Abstract: The ecological question can be assumed as one of the discourses where the systemic mutation between the juridical-political subject of liberalism, and the subject of interest of neo-liberalism have matured. Starting with the transformations of the security sphere, and the shift of Sovereign-Governmentality nexus, I analyze *human security* and *human resilience* paradigms, highlighting the contiguity between ecological and political lexicon. I deal with concepts of *risk*, *agency*, and *scarcity* and, in conclusion, I propose a reading of Arendt's dimension of *dwelling*. The concept of World as a dwelling place opens a space, both on the political and the practical side, which could face the complexity of ecological system not through an adaptation strategy, as it is in the resilience perspective, but through the inter-subjective and political dimension of human beings.

[**Keywords:** Security, Risk, Resilience, Ecology, World]

*Esiste un'ecologia delle cattive idee,
come esiste un'ecologia delle cattive erbe*
Gregory Bateson¹

1. Paradigmi securitari: rischio, sicurezza, resilienza.

Il discorso ecologico ha contribuito a produrre la trasformazione ontologica e antropologica del soggetto agente che sta al cuore del neoliberalismo contemporaneo. A partire dagli anni settanta, un insieme di parole chiave che derivavano dalla critica sui limiti dello sviluppo – rischio, vulnerabilità, responsabilità, prevenzione, precauzione, sostenibilità, solo per citarne alcune –, è stato cooptato e reso omogeneo e funzionale all'ideologia neoliberale, in piena espansione a livello globale². Il fenomeno è entrato a far parte del più ampio processo di trasformazione della relazione tra dispositivi sovrani

¹ G. Bateson. *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Chicago, University of Chicago Press, 1972, trad. it. *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1989; utilizzo qui lo stesso esergo usato da Felix Guattari in *Les trois écologie*, Paris, Édition Galilée, 1989 ; trad. it. *Le tre ecologie*, Torino-Milano, Sonda, 1991.

² Sulla razionalità e ideologia neoliberale cfr. P. Dardot, C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essais sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, trad. it. *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013; M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, trad. it. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, Feltrinelli, 2005.



e governamentali, tipico del neoliberalismo, e può essere osservato attraverso le mutazioni che hanno investito la sfera della sicurezza, transitandola dalla dimensione locale e statale a quella globale e post-nazionale³.

I dispositivi securitari hanno rappresentato il fulcro della dimensione sovrana sin dalla sua genesi hobbesiana; di questa lunga e complessa genealogia è utile rammentare qui gli snodi principali che hanno prodotto la dimensione della sicurezza nell'era neoliberale a noi contemporanea: il primo, emerso tra gli anni ottanta e novanta nel paradigma della *human security*, il secondo, particolarmente in voga oggi, in quello della *human resilience*⁴.

La *human security* ha segnato la trasformazione della dimensione classica della sicurezza da sempre declinata tra la protezione dell'integrità territoriale dello stato verso l'esterno, e la repressione delle minacce all'ordine pubblico verso l'interno. Una dislocazione interna ed esterna nella quale lo stato sociale, almeno fino agli anni settanta del Novecento, ha integrato i suoi sistemi di welfare, adottando una visione della sicurezza che comprende la protezione e la produzione del benessere della popolazione e della potenza dello stato.

Il discorso sulla *human security* degli anni novanta allarga il regime securitario vigente per garantire la tenuta dei dispositivi governamentali nella nuova dimensione post-nazionale della globalizzazione. La sfera della *human security* comprende infatti al suo interno la relazione che intercorre tra popolazione, diritti, ambiente, economia e cultura, e applica una razionalità olistica per gestire, in maniera efficace, i processi di

³ Cfr. J. Barnett, W.A. Neil, "Climate Change, Human Security and Violent Conflict", *Political Geography*, 26 (2007), pp. 639-655; M. De Larrinaga, M.G. Doucet, "Sovereign Power and the Biopolitics of Human Security", *Security Dialogue*, 39 (2008), 5, pp. 517-537; M. Dillon, *Biopolitics of Security: A Political Analytic of Finitude*, London and New York, Routledge, 2015; M. Dillon, "Governing through Contingency: The Security of Biopolitical Governance", *Political Geography*, 26 (2007), 1, pp. 41-47; M. Duffield, "The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide", *Security Dialogue*, 41 (2010), 1, pp. 53-76; M. Duffield, N. Waddel, "Securing Humans in a Dangerous World", *International Politics*, 43 (2006), pp. 1-23; M. Futamura, *Natural Disasters and Human Security*, United Nations University, 2011; M. Futamura, E. Newman, S. Tadjbakhsh, *Towards a Human Security Approach to Peacebuilding*, United Nations University, 2010; D. Roberts, *Global Governance and Biopolitics. Regulating Human Security*, London-New York, Zed Book, 2010.

⁴ Cfr. M. Duffield, "Human Security and the Development-Security Nexus. An Historical Overview", *Ragion Pratica*, (2017), 1, pp. 61-76. Il presente paragrafo riprende, sintetizzando e integrando, S. Marcenò, *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, Milano-Udine, Mimesis, 2018.



stabilizzazione e democratizzazione a livello mondiale. Nella dimensione della *human security* la sicurezza diventa l'effetto di un discorso strategico che lega attori diversi, statali e non statali, e di politiche di protezione improntate a una *good governance* standardizzata su criteri universalmente validi, sotto il monito della trasmissione delle buone pratiche tra sud e nord globale.

L'allargamento della sfera della sicurezza, e del raggio d'azione della *good governance*, è legato a uno slittamento dell'asse semantico della concezione di rischio che nel modello securitario classico della sovranità era improntata alla mitigazione, secondo il binomio prevenzione-protezione. Basata su un approccio precauzionale, la *human security* sposta la sicurezza da una condizione di fine a una di mezzo teso a garantire un ambiente favorevole allo sviluppo, concepito in senso olistico, come l'esito della protezione dell'ambiente, della democrazia, della pace e dei diritti umani⁵.

Il contributo del discorso ecologico alla produzione della sfera della *human security* è stato cruciale e si è articolato intorno al concetto di sostenibilità che dal contesto ambientale ha irradiato la propria significazione a tutta la sfera politica ed economica, legando lo sviluppo sostenibile allo sviluppo umano⁶.

Le trasformazioni impresse dal paradigma della *human security* hanno prodotto una concettualizzazione del rischio, ambientale e non solo, sempre più lontana da quella vigente nelle scienze naturali. Paradossalmente, nel momento in cui adotta il discorso critico ambientalista, e il concetto di sostenibilità *in primis*, il lessico politico segna una risignificazione del rischio trasformandolo, concettualmente e praticamente, in un continuum di fenomeni eterogenei che rende necessario un nuovo assetto dei dispositivi securitari, rispetto alla classica dicotomia interno-esterno. La scala spaziale e temporale sulla quale i rischi si manifestano è cambiata, allargandosi dal locale al globale e trasformando la temporalità classica tra azioni passate, presenti e future⁷. Pericoli e

⁵ Cfr. F. Basty, "La sécurité humaine: un renversement conceptuel pour les relations internationales", *Raisons politique*, 4 (2008) 32, pp. 35-58.

⁶ Cfr. UNDP, *Human Security Report 1994*, New York, United Nation Development Programme, Oxford University Press, 1994; Commission on Human Security, *Human Security Now*, Communications Development Incorporated, Washington D.C., 2003.

⁷ Cfr. N. Luhmann, "Temporalizzazione della complessità: la semantica dei concetti temporali nell'epoca moderna", in Id., *Struttura della società e semantica*, Roma-Bari, Laterza 1983, pp. 233-298; P.



minacce vengono riconfigurati in una dimensione che travalica le capacità dei sistemi securitari nazionali, riarticolando il dispositivo territoriale del confine reso permeabile a rischi globali concepiti come flussi che, se leciti, garantiscono i benefici della globalizzazione, se indesiderati, vanno a ingrossare la *bad circulation* che costituisce l'altra faccia dell'assetto post-nazionale⁸. Mostrando l'incapacità dei sistemi di controllo tradizionali nel limitare gli effetti negativi dell'economia globale, il rischio ha subito una risignificazione politica in termini emergenziali che colloca nella sfera della gestione le tecnologie politiche e i processi di legittimazione e responsabilizzazione dei meccanismi securitari.

La dimensione della *human security* ha segnato il passaggio dei dispositivi securitari dall'approccio preventivo, tipico della governamentalità liberale, a quello precauzionale, riformulando la relazione tra individuo e stato e tra azioni presenti e danni futuri. Se nella dimensione classica della prevenzione il rischio, ambientale e non solo, era calcolato e mitigato attraverso scelte politiche basate sulla valutazione della probabilità di accadimento di un danno, il principio precauzionale, sancito nel 1992 nella *Rio Declaration*⁹, introduce l'idea dell'impossibilità di condurre tale stima in maniera efficace e sicura¹⁰: in mancanza di dati e informazioni certe è meglio agire, in via precauzionale appunto¹¹.

Nella dimensione securitaria attuale il rischio ha assunto una connotazione emergenziale ancora più pervasiva e le strategie politiche non si configurano più in termini di protezione, ancorché in via precauzionale, ma in una sorta di adattamento plastico di individui, comunità e ambiente, alle conseguenze che derivano dalle minacce

Virilio, *La vitesse de libération*, Édition Galilée, 1995, trad. it. *La velocità della liberazione*, Milano, Mimesis, 2000; O. Marzocca, *Il mondo comune. Dalla virtualità alla cura*, Roma, Manifestolibri, 2015.

⁸ Cfr. M. Duffield, *Development, Security and Unending War. Governing the World People*, Cambridge UK, Polity Press, 2007.

⁹ United Nations, Report of the United Nation Conference on Environment and Development, *Rio Declaration on Environment and Development*, June 1992.

¹⁰ Cfr. C.R. Sunstein, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, Cambridge U.P; 2005; trad. it. *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, il Mulino, 2010.

¹¹ Cfr. S. Marcenò, "Better safe than sorry. Ambiente sicuro e biopolitica delle popolazioni", in O. Marzocca (a cura di), *Governare l'ambiente? La crisi ecologica tra saperi, poteri e conflitti*, Milano, Mimesis, 2010, pp. 101-113.



cui siamo esposti, in una parola la resilienza¹². La sicurezza non costituisce più la ratio fondativa dello spazio politico, come nella dimensione sovrana classica, né il suo strumento prediletto per il governo della popolazione, secondo il suo *côté* governamentale, né ancora il mezzo per garantire un ambiente favorevole allo sviluppo umano. La securitizzazione neoliberale rappresenta oggi il modo attraverso il quale non i rischi bensì i fenomeni vengono interpretati, narrati e gestiti¹³.

Nell'approccio securitario improntato alla resilienza, il rischio è concepito in modo tale da legare tra loro fenomeni eterogenei che vengono rappresentati come minacce alle condizioni di vita degli individui, ambiente, salute, lavoro, cultura, identità, quando non addirittura alla loro stessa esistenza. I pericoli che incombono su individui e comunità non sono più soggetti a strategie di prevenzione e mitigazione e richiedono provvedimenti di emergenza. Questo stato d'allerta permanente produce un allargamento dello spazio dell'eccezione all'interno dello stato di diritto e sovente il superamento dei meccanismi di legittimazione costituzionale democratica che tradizionalmente funzionavano al suo interno¹⁴, facendo leva, sempre più spesso, sulla retorica populista dei gruppi di opinione, dei governi, dei singoli e persino delle agenzie e degli organismi internazionali.

Come già era avvenuto per la *human security*, il discorso ambientalista ha rappresentato uno dei contributi più importanti all'elaborazione del paradigma della

¹² Cfr. D. Chandler, J. Coaffee (a cura di), *The Handbook of International Resilience*, New York and London, Routledge, 2017; A. Costache, "Conceptual Delimitations Between Resilience, Vulnerability and Adaptive Capacity to Extreme Events and Global Change", *Annals of Valahia University of Targoviste. Geographical Series*, 17 (2017) 2, pp. 198-205; K. Grove, D. Chandler (a cura di), "Resilience and the Anthropocene: The Stakes of 'Renaturalising' Politics", *Resilience*, 5 (2017) 2, pp. 79-91; D. Lerch (a cura di), *The Community Resilience Reader: Essential Resources for an Era of Upheaval*, Washington-London, Island Press, 2017; D. Chandler, J. Reid, *The Neoliberal Subject: Resilience, Adaptation, Vulnerability*, London, Rowman & Littlefield, 2016; J.M Châtaigner (a cura di), *Fragilités et resilience. Les Nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 2014; B. Evans, J. Reid, *Resilient Life. The Art of Living Dangerously*, Cambridge-Malden, Polity Press, 2014; D. Chandler, *Resilience: The Governance of Complexity*, New York and London, Routledge, 2014.

¹³ J.S. Sørensen, F. Söderbaum (a cura di), *The End of the Development Security Nexus? The Rise of Global Disaster Management, Development Dialogue*, (2012), 58 (special issue); C. Monteleone, "Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre", *Ragion Pratica*, 48 (2017), 1, pp. 9-24; L. Scuccimarra, *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, il Mulino, 2016.

¹⁴ Cfr. W. Brown, *Edgework: Critical Essays in Knowledge and Politics*, Princeton, Princeton University Press 2005; S. Chignola, *Da dentro. Biopolitica, bioeconomia, Italian Theory*, Roma, DeriveApprodi, 2018.



human resilience e la sua filiazione dal discorso ecologico di Crawford Holling rappresenta una delle prime emersioni della sua genealogia politica che ha visto confluire ideologia liberale e questione ecologica¹⁵. Holling ha definito la *socio-ecological resilience* un ecosistema, dinamico e complesso, esito dell'integrazione di sistemi sociali e economici. Il turn ecologico da lui innescato negli anni settanta ha destituito di fondamento gli approcci epistemici precedenti, basati sulla mitigazione del rischio ambientale e sul binomio previsione e protezione, che erano stati messi in crisi dai contraccolpi di un'economia che seguiva il modello dello sviluppo illimitato.

Ambiente e mercato subiscono in quegli anni una risignificazione politica parallela. Da un lato, le critiche allo sviluppo illimitato e alle sue conseguenze insostenibili per le popolazioni e l'ambiente, dall'altro, la strategia del capitalismo postfordista nascente e della sua ideologia neoliberale, che affrontava la crisi rifuggendo dalle soluzioni stataliste e interventiste. Sul piano epistemologico e pratico i dispositivi securitari tradizionali vengono smantellati e il ricorso al modello predittivo di protezione, su cui il liberalismo si era sempre legittimato, seppur con risultati non sempre eccellenti, viene messo in discussione. A fronte della complessità dei sistemi economici e ambientali, ogni tentativo di previsione e protezione centralizzata da parte dello Stato viene destituita di fondamento e stigmatizzata come l'origine stessa delle crisi.

Ne sono un esempio gli attacchi che Von Hayek conduceva in quegli anni contro le critiche allo sviluppo e il nascente movimento ambientalista. A partire dal Rapporto del Club di Roma *The Limits to Growth*, del 1972¹⁶, fino al Rapporto Brundtland, *Our Common Future* del 1987¹⁷, la critica ai modelli di sviluppo vigenti individuava nella crescita illimitata la responsabilità della crisi ecologica ed economica nel mettere in pericolo le capacità rigeneratrici della biosfera. Un rischio quest'ultimo che richiamava la responsabilità dei governi e degli organismi internazionali affinché adottassero un

¹⁵ Cfr. J. Walker, M. Cooper, "Genealogy of Resilience. From System Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation", *Security Dialogue*, 14 (2011) 2, pp. 143-160.

¹⁶ D. Meadows, et al., *The Limits to Growth: a Report on the Predicament of Mankind*, London, Earth Island, 1972.

¹⁷ United Nations, *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, UN 1987.



nuovo modello di sviluppo per transitare l'economia globale dall'imperativo della crescita a quello della sostenibilità.

Hayek prese di mira il modello predittivo adottato dalla critica ambientalista allo sviluppo, incapace, a suo dire, di misurarsi con la complessità dell'inconoscibile. La sua critica segnò, al pari di quella di Holling, un cambiamento di paradigma epistemologico che è parte della genealogia del discorso neoliberale ed ecologico odierno. Attaccando la fantasia della previsione e la favola predictiva tipiche dei modelli economici keynesiani, Hayek propose un'epistemologia basata sui limiti conoscitivi dell'esperienza umana, causata da quella che egli stesso definì una ontologia dell'ignoranza che ritroviamo, seppur sotto altra facies, alla base della teoria ecologica di Holling¹⁸.

Al centro del *resilience turn* ecologico, così come in quello politico ed economico neoliberale, sta la nuova concettualizzazione della sicurezza che funziona all'interno dei sistemi complessi, secondo la quale non è possibile prevedere, e dunque agire, per proteggerci da rischi e minacce che rispondono anch'essi al codice della dinamicità e della complessità.

Secondo Holling la sfera socio-ecologica è un sistema in continuo mutamento, reso imprevedibile dalla complessità delle interconnessioni che funzionano al suo interno. A fronte dell'impossibilità e della pericolosità insita nei tentativi predittivi e protettivi di mitigazione del rischio, la resilienza fornisce un modello alternativo alla sicurezza statocentrica, basandosi sull'accettazione del disequilibrio irriducibile dei sistemi complessi secondo una ratio improntata non più alla mitigazione bensì alla gestione del rischio¹⁹.

È proprio intorno alla rivisitazione del concetto di equilibrio, tipico del modello meccanicistico e termodinamico, che il turn resiliente affiora nel discorso ecologico e politico degli anni settanta²⁰. Se nella sua accezione ingegneristica la resilienza era la capacità di un sistema di ritornare al suo equilibrio originario, dopo aver subito uno shock esterno, per Holling il concetto classico di equilibrio non è applicabile agli ecosistemi.

¹⁸ Cfr. F. Von Hayek, "The Pretence of Knowledge, Nobel Memorial Lecture, December 11, 1974", *The American Economic Review*, 79 (1989), 6; C.S. Holling, "Resilience and Stability of Ecological System", *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4 (1973), pp. 1-23.

¹⁹ S. Marcenò, *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, cit., p 99 e ss.

²⁰ Cfr. D. Chandler, "Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm", *Security Dialogue*, 43 (2012), 3, pp. 213-229.



Non esistono equilibri naturali cui i sistemi possono o devono riornare dopo aver subito un danno, perché l'equilibrio va analizzato dal punto di vista qualitativo e non quantitativo delle sue componenti interne. La resilienza non si configura dunque in termini di ripristino della condizione precedente lo shock ma, viceversa, come costituzione di un nuovo equilibrio qualitativamente in grado di garantire la funzionalità del sistema dopo lo shock²¹.

I due modelli, basati rispettivamente sulla stabilità e sulla resilienza, interpretano i sistemi ecologici in modo totalmente differente. Il primo, avendo come obiettivo l'equilibrio, la conservazione e la sostenibilità, allestisce dispositivi securitari fondati sulla previsione, prevenzione e mitigazione del rischio, il secondo, ha per oggetto un ambiente caratterizzato da fluttuazioni su larga scala, nelle quali l'approccio preventivo non solo è inefficace, ma rende il sistema ancora più vulnerabile andando a inficiare, con il suo interventismo, le capacità interne che il sistema ha di ritrovare autonomamente e dinamicamente un nuovo equilibrio in termini di adattamento e assorbimento del danno, in una parola la sua resilienza²².

Il paradigma della resilienza si basa sull'impossibilità di acquisire una conoscenza predittiva tale da garantire gli interventi preventivi e protettivi per la mitigazione dei rischi ambientali e sociali. Di fronte alla crisi, ecologica, sociale ed economica, la strategia non è porre limiti o correttivi allo sviluppo, dal momento che non siamo in grado di conoscere e prevedere gli scenari futuri, bensì affidarsi a un modello gestionale nel quale la resilienza costituisce l'unica risposta possibile di fronte alla complessità dei rischi che minacciano i sistemi socio-ecologici. La gestione del rischio, infatti, è in grado di riconoscere i limiti della conoscenza predittiva e di disporre i comportamenti umani all'unica strategia possibile per far fronte agli eventi futuri: l'adattamento.

Qui la relazione con il discorso ambientalista si fa complessa e mostra una serie di debiti concettuali. Se la critica radicale ai modelli di sviluppo del capitalismo neoliberale addita come contraddittoria, se non addirittura capziosa, la diade dello sviluppo sostenibile, ritenuto un vero e proprio ossimoro dal punto di vista ambientale ed

²¹ Cfr. C.S. Holling, *Resilience and Stability of Ecological System*, cit., pp. 1-2.

²² Cfr. *ivi*, p. 21.



economico²³, la trasformazione concettuale della resilienza consente di liberare lo sviluppo sostenibile dalle sue contraddizioni interne, facendone l'unico modo di funzionamento dell'ambiente e del capitale, nonostante e attraverso le loro crisi e i loro effetti indesiderati: riscaldamento globale, povertà, esclusione, guerre, ecc. Come scriveva Holling: la sostenibilità è la capacità che il sistema ha di creare, testare e mantenere la propria capacità adattiva e lo sviluppo è il processo di creazione, monitoraggio e conservazione di questa capacità²⁴.

Così come Hayek proiettava l'ontologia dell'ignoranza oltre l'ambito specifico della teoria economica, con Holling l'approccio resiliente travalica l'ambiente naturale diventando lo strumento di un processo di risignificazione politica che produce un discorso ecologico inedito, trasfigurando i presupposti teorici e scientifici del lessico delle scienze naturali. Ancora una volta ci troviamo di fronte a un meccanismo di cooptazione concettuale nelle strategie politiche neoliberali²⁵.

In pieno contrasto rispetto alla concezione del rischio ambientale, che va affrontato facendo affidamento a meccanismi di mitigazione che si articolano in fasi di previsione, prevenzione e protezione, il turn resiliente produce uno spostamento del focus dai fattori di esposizione al rischio a quelli di assorbimento del danno e la resilienza fa leva su strategie di adattamento, tipiche della razionalità neoliberale, che costituiscono l'unica regola di comportamento in un contesto imprevedibile e contingente²⁶. In questo quadro l'ontologia del rischio, pervasivo e refrattario a strategie di mitigazione, si coniuga con uno scenario di securitizzazione nel quale gli individui sono costantemente esposti a una serie di minacce, ambientali, economiche, domestiche e internazionali, e devono farsene carico stante la crisi dei dispositivi securitari tradizionali. Una dimensione nella quale i soggetti devono responsabilizzare se stessi secondo la classica concezione

²³ Cfr. G. Rist, "Development as a Buzzword", in A. Cornwall, D. Eade (a cura di), *Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords*, Practical Action Publishing - Oxfam GB, Oxford 2010, pp. 19-27, in particolare p. 21.

²⁴ Cfr. C.S. Holling, "Understanding the Complexity of Economic, Ecological and Social Systems", *Ecosystems*, 4 (2001), pp. 390-405, in particolare p. 399.

²⁵ Cfr. S. Marcenò, *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, cit., pp. 39 ss.

²⁶ M.D. Cavelti, M. Kaufmann, K.S. Kristensen, "Resilience and (in)security: Practices, Subjects, Temporalities", *Security Dialogue*, 46 (2015) 1, pp. 3-14.



neoliberale del capitale umano. Non si tratta più di essere responsabili in senso giuridico di qualcosa che deriva dal nostro agire ma di rispondere sul piano etico di una responsabilità che travalica i confini dell'*agency* individuale²⁷. Paradossalmente il richiamo costante alle responsabilità individuali, alla *freedom of choice* e all'*agency*, investe una sfera che si configura non come azione, o resistenza, ma come resilienza, un falso movimento che dà forma a un soggetto reso inerme, e dunque ancora più vulnerabile, dalla propria capacità adattiva²⁸.

2. Critica alla soggettività ecologica

Il discorso ecologico è molteplice e variegato nelle letture dei fenomeni legati alla crisi ambientale e nelle strategie individuate per la sua soluzione. Dal macro-tema del riscaldamento globale, alle controversie tra antropocene e capitalocene, solo per citarne alcune, è impossibile analizzarlo come un tutto omogeneo²⁹. Tuttavia chiedersi fino a che punto il discorso ambientalista oggi sia alternativo rispetto alla razionalità politica che ha generato la crisi ecologica è possibile se lo indaghiamo dal punto di vista delle forme di soggettivazione che mette in campo, chiedendoci se queste rappresentino una rottura con la razionalità politica neoliberale e un'alternativa antagonista ai suoi modelli di sviluppo.

²⁷ E. Pulcini, *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Torino, Bollati Boringhieri 2009, p. 223.

²⁸ S. Trnka, C. Trundle (a cura di), *Competing Responsibilities. The Ethics and Politics of Contemporary Life*, Durham London, Duke University Press, 2017; S. Marcenò, *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, cit., p. 45 e ss.

²⁹ Cfr. H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1979, trad. it. *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 1990; N. Luhmann, *Soziologie des Risikos*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1991, trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano, Bruno Mondadori, 1991; F. Ewald, *L'Etat Providence*, Paris, Grasset & Fasquelle, 1986; Id., "Insurance and Risk", in G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1986, trad. it. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000; U. Beck, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2007, trad. it. *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2009; D. Chakrabarty, "The Climate of History: Four Theses", *Critical Inquiry*, 35 (2009) 2, pp. 197-222, trad. it. parziale a cura di T. Guariento e M. Giulia in "Il lavoro culturale", 13.01.2016, www.lavoroculturale.org; Y.C. Zarka (a cura di), *Le monde émergent. Les nouveaux défis environnementaux*, vol. 1, *Lieux*, Paris, Armand Colin, 2010; T. Baker, J. Simon, *Embracing Risk: the Changing Culture of Insurance and Responsibility*, Chicago, University of Chicago Press, 2010; J.W Moore, *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*, Oakland, PM Press, 2016, trad. it. *Antropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Verona, Ombre Corte, 2018.



La dimensione del rischio appena analizzata produce infatti un peculiare processo di soggettivazione che ha effetti sulla politicizzazione delle posizioni critiche allo sfruttamento delle risorse ambientali³⁰: “Le strategie ecologiche con le quali oggi si cerca di affrontare politicamente i problemi ambientali, sono permeate e – in un certo senso – pregiudicate da una sorta di parentela originaria con la governamentalità che ha contribuito a provarli”³¹. La loro parentela consiste proprio nella medesima ontologia del soggetto agente che le sottende, quell’individuo/dividuale³² che deve farsi carico dei costi e delle crisi del sistema, siano esse ecologiche, economiche, o di sicurezza in senso lato, smarrendo la dimensione collettiva nell’individuare i presupposti che hanno generato la crisi e nelle strategie adottate per risolverla.

La lettura critica della razionalità neoliberale ci mostra la trasformazione ontologica dell’individuo in capitale umano, un soggetto economico che fa impresa di sé, è responsabile dei propri bisogni, e deve operare scelte strategiche tra varie opzioni – sociali, politiche, economiche e culturali. Un soggetto essenzialmente libero che fa della propria libertà lo strumento e il presupposto del proprio autogoverno. L’ideologia neoliberale adotta un approccio olistico e dividuale allo stesso tempo. Da un lato, la dimensione socio-ecologica lega in senso olistico ambiente, mercato, politica, produzione, finanza ecc., dall’altro ciò che siamo e come ci autorappresentiamo risponde a una razionalità politica che frammenta le responsabilità e risponde a un principio di organizzazione sociale che applica un codice economico ai comportamenti individuali.

La governamentalità neoliberale trasforma la questione ecologica attraverso la radicalizzazione economica delle condotte degli individui. La responsabilità viene dislocata dal piano collettivo, macro-economico e globale, a quello micro-economico e micro-fisico delle esistenze individuali e private, trasformando così un problema di allocazione delle risorse, naturali, economiche e sociali, in una questione di capacità di

³⁰ L. Bazzicalupo, “Produção de segurança e incerteza dos critérios”, in N. Avelino, S. Vaccaro (a cura di), *Governamentalidade e Segurança*, São Paulo, Intermeios, 2014, pp. 81-103.

³¹ O. Marzocca, “Um ambiente inseguro. Peripécias da governamentalidade ecológica entre economia e biopolítica”, in N. Avelino, S. Vaccaro, cit., p. 264.

³² Il riferimento qui è all’analisi di Deleuze sul passaggio tra società disciplinari e società di controllo, Cfr. G. Deleuze, “Post-scriptum sur les sociétés de contrôle”, *L’autre Journal*, 1 (1990), trad. it. *Pourparler*, Macerata, Quodlibet, 2000.



investimento delle risorse individuali³³. In altre parole, la questione delle risorse e della tutela dell'ambiente viene ricondotta alla dimensione etica delle condotte dei singoli individui e agli effetti che queste producono verso se stessi e verso gli altri.

L'affermazione di comportamenti ecologicamente corretti – dal consumo di prodotti biologici a kilometro zero, alla raccolta differenziata dei rifiuti, dalla riduzione dell'uso delle automobili a quella dei consumi di energia, acqua, ecc. – rende manifesta l'adozione di criteri fondati sull'autoresponsabilizzazione degli individui rispetto ai rischi e ai costi ambientali. Soggetti che agiscono la propria libertà di scelta per farsi carico delle criticità del sistema. Di fronte al degrado e al rischio ambientale – così come di fronte alla crisi economico-finanziaria, alla precarietà e alla disoccupazione, ai tagli dello stato sociale – l'individuo deve assumersi l'onere delle conseguenze e delle minacce che derivano dalle scelte dei poteri economici e politici che promuovono lo sviluppo economico illimitato e lo sfruttamento delle risorse ambientali e umane a livello globale³⁴.

A fare da crocevia concettuale in questa contiguità tra soggettività neoliberali e antagoniste sta un nodo, pratico e simbolico, che costituisce sia il fulcro della logica dello sviluppo senza limiti sia quello dello sviluppo sostenibile e delle teorie della decrescita, tutti allestiti intorno al dispositivo della *scarsità*³⁵.

Scarsità è chiaramente un concetto culturale, non dipende cioè dalla disponibilità oggettiva di un bene o di una risorsa, ma da una serie di variabili che dipendono dal modo in cui una società o degli individui ritengono quella risorsa necessaria alla propria conservazione e al proprio benessere, e attivano una serie di azioni tese al superamento e al soddisfacimento della mancanza e del bisogno. Il concetto di scarsità intrattiene uno stretto legame con la sfera della sicurezza e del rischio e attiva comportamenti di tipo prudenziale basati sull'imperativo della difesa in termini di potenziamento, progresso e sviluppo. Anche il lessico della crisi, naturale o indotta da fenomeni antropici, è improntato alla scarsità di risorse, assunta come criterio razionale per sovrintendere i processi politici di aggiustamento strutturale e di gestione del rischio in termini di

³³ Cfr. O. Marzocca, "Um ambiente inseguro", cit., p. 261.

³⁴ Ivi, p. 285.

³⁵ Cfr. L. Bazzicalupo, "La scarsità come dispositivo per governare l'ambiente. Questa è la strada?", in O. Marzocca (a cura di), *Governare l'ambiente? La crisi ecologica tra poteri, saperi e conflitti*, Milano, Mimesis, 2010, pp. 69-80, in particolare p. 69.



sacrifici, nelle forme dei tagli ai consumi, agli stipendi, ai servizi; in termini di miglioramento delle performance gestionali, attraverso l'introduzione di processi di valutazione e selezione per allocare le risorse secondo criteri di *good governance*, efficienza, riduzione degli sprechi; in termini di potenziamento, attraverso un aumento della produzione che fa leva sul taglio dei costi del lavoro e delle materie prime e all'aumento delle tariffe.

La scarsità dunque può funzionare da criterio di verità rivolto a veicolare meccanismi di crescita ma anche di risparmio, riduzione dei consumi e decrescita. Come sottolinea Bazzicalupo³⁶, si tratta di un *falso movimento* in cui l'assunzione della natura come il negativo si risolve attraverso un'economia (della crescita o della decrescita) che funziona come progetto ordinativo teso a sanare i rischi che derivano dalla natura matrigna o dalla scelleratezza degli uomini. Ancora una volta l'introduzione di un principio ordinatore va a colmare lo spazio lasciato vuoto dalla politica: l'economia prende il posto della giustizia, appropriandosi dei suoi dispositivi etici, che nel caso dell'ecologia si configurano nei termini della responsabilità verso l'ambiente e le generazioni future.

Il discorso ambientalista, con il suo proposito di rottura antagonista, esce indebolito dal falso movimento appena descritto che, apparentemente, rompe con la soggettività dell'individuo-consumatore, celando, dietro condotte *ecologically correct*, la medesima antropologia dell'individuo-imprenditore di se stesso, e assumendo la crisi ecologica dentro il medesimo meccanismo metafisico del bene da proteggere, l'ambiente e le generazioni future, "minacciando la scarsità e naturalizzando la mancanza"³⁷.

3. Abitare il Mondo

Il ragionamento appena concluso non conduce a un esito nichilista. La critica, senza necessariamente approdare a soluzioni etiche normative, può produrre uno spazio di azione politica non solo antagonista rispetto al discorso egemonico, ma anche capace di resistere ai tentativi di cooptazione pratica e concettuale. L'interrogazione filosofica che ne deriva apre uno iato a partire dal quale è possibile provare a smarcare la questione

³⁶ Ivi, p. 75.

³⁷ Ivi, p. 80.



ambientale dalla razionalità economicista che la permea, dall'euristica della paura che la governa, e dalle soluzioni in termini di resilienza che la pervadono, dando luogo a soggettivazioni altre rispetto a quella dominante dell'*homo œconomicus*. Un cammino antagonista, rispetto alla razionalità economica cui l'ecologia sovente si piega, che parte da una concezione della crisi ecologica come un disequilibrio nell'*abitare il mondo*.

Recuperando la centralità della sfera sensibile e del tempo presente che Arendt mette al centro della scena politica, è possibile rivalutare la realtà del mondo come sede autentica e originaria dell'abitare umano³⁸. Nel pensiero arendtiano l'essere-nel-mondo costituisce l'ambito originario della concezione plurale dell'agire e si fonda, appunto, sulla rivalutazione dell'apparenza a discapito di ogni concezione metafisica della teoria politica. È la "con-presenza" il tratto che definisce gli uomini (e le donne) nella loro dimensione comune, nella quale agisce l'esercizio plurale della parola che dà luogo allo spazio politico, una dimensione tutta mondana e fenomenica dell'esistenza che riguarda ciò che gli esseri umani fanno insieme, ciò che è loro *comune*³⁹.

È proprio a partire dalla rivalutazione dell'apparenza che Arendt pone l'origine dell'abitare umano: il mondo come spazio dell'apparire agli altri attraverso la condivisione di parole e azioni⁴⁰. Spazio politico e mondo umano sono ambiti discorsivi e di narrazione comune, ed è proprio l'esistenza di uno spazio inter-soggettivo a garantire la costituzione del mondo comune assicurando la permanenza della dimora umana nel tempo. Una responsabilità che, seppur agita nella dimensione contingente del presente, si proietta a garanzia del tempo futuro. Il mondo, per Arendt, è la dimora stabile che sopravvive ai mutamenti delle generazioni ed è legato alla dimensione intersoggettiva dell'esistenza umana, e l'abitare il mondo ha la propria sede autentica in quella *praxis* che si caratterizza per la sua intersoggettività e politicità.

Dunque è a partire da una dimensione plurale, contingente e in divenire del mondo fenomenico che la riflessione va reindirizzata, nel tentativo di sfuggire a qualunque tipo di introduzione di principi ordinatori che riconducano all'unità e all'identità. La centralità

³⁸ Cfr. H. Arendt, *The Life of Mind*, New-York-London, Harcourt Brace Jovanovic, 1978, trad. it. *La vita della mente*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 91.

³⁹ Cfr. H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958, trad. it. *Vita Activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 2005.

⁴⁰ Cfr., *ivi*, p. 3.



del mondo come dimensione dell'abitare umano non deve la sua stabilità all'imposizione di un ordine o di una gerarchia delle sfere dell'esperienza, bensì nella ricerca di un equilibrio, sempre dinamico, che garantisca le condizioni di possibilità delle diverse attività degli esseri umani. La complessità e la dinamicità del reale trovano qui una risposta politica nella dimensione della contingenza della condizione umana, data dall'insieme delle attività e delle capacità interagenti degli esseri umani⁴¹. Un esito assolutamente politico, a fronte dell'impoliticità delle soluzioni adattive e resilienti descritte finora.

La sfera della *praxis* non può essere governata da logiche esterne, men che meno economiche, e di questa irriducibilità a qualsivoglia principio ordinatore, o a qualunque criterio di *reductio ad unum*, Arendt oppone la garanzia di permanenza del mondo come dimora stabile per tutti gli esseri viventi. Si tratta di un modo diverso di stabilire una relazione tra passato, presente e futuro, che mette al centro la relazione discorsiva e quella narrativa che custodiscono la memoria del passato, contribuendo ad allargare la realtà del presente e a garantire la stabilità della realtà del mondo comune e la pluralità della vita sulla terra.

Il mondo, scrive Arendt:

contiene molte cose, naturali e artificiali, vive e morte, caduche ed eterne, che hanno tutte in comune il fatto di *apparire*, e sono quindi destinate a essere viste, udite, toccate, gustate e odorate, a essere percepite da creature senzienti munite degli appropriati organi di senso⁴².

La dimensione dell'apparire, dell'essere nel/del mondo appartiene a tutte le cose che abitano la terra – naturali e artificiali, vive e morte, caduche ed eterne – e in questo mondo, “in cui facciamo ingresso appearing da nessun luogo e dal quale scompriamo verso nessun luogo, *Essere e Apparire* coincidono”⁴³. Anche la materia inanimata, naturale o artificiale, immutabile o mutevole che sia, dipende nel suo stesso essere, dunque nel suo stesso apparire, dalla presenza di creature viventi, e non esiste in questo mondo nulla e nessuno il cui essere stesso non presupponga uno spettatore, perché nulla

⁴¹ Cfr. *ivi*, pp. 9-10.

⁴² H. Arendt, *La vita della mente*, cit., p. 99.

⁴³ *Ibid.*



di ciò che è, nella misura in cui appare, esiste al singolare, e tutto ciò che è è fatto per essere percepito da qualcuno. “Non l’Uomo, ma gli uomini abitano questo pianeta” e la pluralità è la legge della terra. Dal momento che tutti gli esseri senzienti – uomini e animali – sono a loro volta apparenze destinate e “atte a vedere e a essere vedute, a udire e essere udite, a toccare ed essere toccate”, tutti gli esseri senzienti non sono mai soltanto soggetti, ma sempre soggetti e oggetti allo stesso tempo.

La *mondità* delle cose viventi, secondo Arendt, implica che non esista soggetto che non sia anche oggetto e che appaia come tale a qualcun altro, che è garante della sua realtà *oggettiva*. Non è la coscienza degli esseri viventi – il fatto cioè che si abbia consapevolezza di sé, che si possa apparire a se stessi – a garantire la realtà, bensì la *mondità*, la dimensione in cui gli esseri viventi, uomini e animali, non soltanto sono nel mondo, ma sono *del mondo*, proprio perché sono nello stesso tempo soggetti e oggetti che percepiscono e sono percepiti⁴⁴.

Il reale dunque ha una dimensione fenomenica e il mondo è il teatro delle apparizioni di tutti gli esseri viventi, ed è proprio l’essere in comune di una pluralità di soggetti/oggetti a garantire la permanenza del mondo nel tempo: “Essere vivi significa vivere in un mondo che precede la nostra venuta e sopravvivrà alla nostra dipartita”⁴⁵. Esiste dunque una relazione irriducibile tra l’uomo, le sue facoltà mentali, le sue attività e il mondo in cui egli vive, e in questo senso Arendt sostiene che la condizione umana non sia la natura umana bensì la relazione tra le facoltà mentali dell’uomo e le sue attività e la realtà. Le attività umane costituiscono le condizioni dell’esistenza – agire, lavorare e operare –, che variano i loro rapporti reciproci nel corso della storia, ciò che determina le diverse interpretazioni di sé che l’uomo assume, generando la dimensione antropologia e ontologica degli esseri umani.

La distinzione è nota e la richiamiamo sinteticamente: *l’azione* come sfera plurale degli esseri umani, *il lavoro* come sfera della conservazione biologica della vita e *l’operare* come sfera cui appartengono le cose artificiali che fanno da sfondo all’esistenza degli esseri umani. La loro disposizione reciproca determina i criteri di giudizio del reale, la razionalità che permea il nostro ragionamento e l’interpretazione stessa del mondo nel

⁴⁴ Cfr. *ivi*, pp. 99-100.

⁴⁵ *Ivi*, p. 101.



suo complesso. Così com'è noto il giudizio che Arendt dà della disposizione che le sfere delle attività umane hanno assunto nel mondo presente, in cui la sfera pubblica è stata occupata dalle capacità connesse alla riproduzione del ciclo vitale, generando un rapporto con il mondo fondato sul consumo e voltando le spalle al principio di conservazione dell'equilibrio che solo può garantire la permanenza del mondo come dimora stabile, trascendendo l'arco di vita dei singoli⁴⁶.

L'*ambiente*, il mondo in cui siamo nati, è costituito dalle cose e dagli esseri viventi, e non esisterebbe senza un equilibrio tra l'attività umana che lo produce, la fabbricazione delle cose che se ne prende cura e l'attività lavorativa, destinata alla riproduzione delle specie, e senza l'agire umano che genera lo spazio politico. Utilità, necessità e libertà sono i criteri che vigono rispettivamente nelle tre sfere dell'esperienza umana e il disequilibrio nasce proprio da una loro disposizione reciproca falsata dall'aver introdotto criteri di giudizio che derivano dall'utilità e dalla necessità nella sfera libera dell'azione politica. Da questo equilibrio dipende la permanenza del mondo come dimora stabile degli uomini e di tutti gli esseri viventi, naturali e artificiali, organici e inorganici; un ambiente in cui non c'è spazio "per la mitizzazione della 'terra', della 'natura', delle 'radici' o di luoghi 'originari' ed esclusivi"⁴⁷.

La riflessione sulla dimensione *oiko-logica* dell'abitare il mondo, dell'essere del/nel mondo, consente di interrogarsi sulla possibilità di una risignificazione politica del discorso ecologico che respinga ogni riduzione a principi economici di necessità e scarsità. La permanenza del mondo oltre il ciclo di vita dei singoli, non si garantisce proiettando nel futuro, sotto il vessillo della sostenibilità, la soggettività delle generazioni e dei beni da proteggere, non agendo sulla base di un'euristica della paura che costringe a reificare l'essenza dei beni minacciati, né tantomeno adottando un'epistemologia fondata sull'ontologia dell'ignoranza che ci sospinge nella condizione impolitica dell'inerte, bensì rimanendo nella dimensione del reale in cui presente e futuro

⁴⁶ Sulle convergenze tra il pensiero di Arendt e il discorso di Paul Virilio sul ruolo della velocità e dell'accelerazione nel determinare il rischio di "consumo del mondo" cfr. O. Marzocca, *Il mondo comune*, cit., p. 44; P. Virilio, *La vitesse de libération*, cit.

⁴⁷ O. Marzocca, *Il mondo comune*, cit., p. 45.



coincidono, e transitando dall'etica della responsabilità neoliberale a quella liberatoria della contingenza⁴⁸.

Dalla dimensione contingente dell'etica non consegue una deriva di relativismo assoluto o di nichilismo⁴⁹. Il rifiuto di un fondamento ontologico non comporta necessariamente la fine di una dimensione etica, e l'apertura di una dimensione radicalmente contingente può riaprire uno spazio politico narrativo e molteplice. Una sfera comune che non deve necessariamente sorgere sulla base di identità condivise ed escludenti, ma nella dimensione contingente dei sé esposti reciprocamente gli uni agli altri⁵⁰, una comunità che non si pensa solo attraverso il lessico del diritto e della cittadinanza ma che si narra nello spazio comune prodotto dalla interazione delle *unicità molteplici* dell'umano⁵¹.

Il discorso-azione, come scriveva Hannah Arendt, è una:

modalità in cui gli esseri umani appaiono gli uni agli altri non come oggetti fisici, ma *in quanto* uomini. Questo apparire, distinto della mera esistenza corporea, si fonda sull'iniziativa, un'iniziativa da cui nessun essere umano può astenersi senza perdere la sua umanità⁵².

Nessun'altra attività della *vita activa* è così. Possiamo vivere senza lavorare, se ci riusciamo, e senza operare, senza aggiungere al mondo nessun oggetto d'uso; può essere una vita iniqua, la vita di un parassita o di uno schiavista, ma è sempre vita, ma “una vita senza discorso e senza azione [...] è letteralmente morta per il mondo, ha cessato di essere una vita umana perché non è più vissuta tra gli uomini”⁵³.

⁴⁸ Cfr. L. Bazzicalupo, S. Vaccaro (a cura di), *Vita, politica, contingenza*, Macerata, Quodlibet, 2016.

⁴⁹ Cfr. G. Agamben, *La comunità che viene*, Torino, Bollati Boringhieri, 2001; J. Butler, *Giving an Account of Oneself*, New York, Fordham University Press, 2005, trad. it. *Critica alla violenza etica*, Milano, Feltrinelli, 2006.

⁵⁰ Cfr. J-L. Nancy, *La communauté désœuvrée*, Paris, Christian Bourgois Editeur, 1986, trad. it. *La comunità inoperosa*, Napoli, Cronopio, 1992.

⁵¹ Cfr. A. Cavarero, *Tu che mi guardi, tu che mi racconti. Filosofia della narrazione*, Milano, Feltrinelli, 1997.

⁵² H. Arendt, *Vita activa*, cit., p. 128; non apro qui una riflessione sulla dimensione corporea che interagisce in questa sfera e mi limito a indicare la dimensione etico-politica dell'*ecosofia*, sviluppata da F. Guattari nel, già citato, *Le tre ecologie*, e il contributo più recente di R. Esposito, *Le persone e le cose*, Torino, Einaudi, 2014, per una prosecuzione del ragionamento fin qui condotto.

⁵³ H. Arendt, *Vita activa*, cit., p. 128.



Dal ripensamento del rapporto dell'uomo con il mondo si può provare a ricollocare la questione ambientale e fare emergere la matrice biopolitica prima, e bioeconomica adesso, della crisi ecologica. Non solo un problema di sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali del pianeta, ma una questione di disequilibrio, di accelerazione e “intensificazione dei poteri tecnologicamente attrezzati che sono esercitati sulla vita, travalicando le capacità autopoietiche delle sue diverse forme”⁵⁴. Non si tratta di recuperare una presunta accezione naturalistica dell'ecologia bensì di concepire l'ecologia come pensiero e pratica dell'abitare il mondo, che non è né naturale né umana, ma, come nella lezione di Arendt, una condizione di possibilità di quel mondo artificiale e durevole che costituisce la dimensione del *between*. Non la terra, dimensione naturale del vivere, ma il mondo, utilizzabile ma non consumabile, che forma lo scenario per l'azione e la libertà politica degli esseri umani, uno spazio *in-between* senza il quale l'agire umano non potrebbe aver luogo.

Serena Marcenò
Università di Palermo
serena.marceno@unipa.it

⁵⁴ O. Marzocca, “Equivoci dell’*Oikos*. Ecologia, economia e governo del *day after*”, in O. Marzocca (a cura di), *Governare l'ambiente*, cit., p. 28.

Il cambiamento climatico tra *governance* del clima e lotta per i diritti

Katia Poneti

Abstract: The climate question is complex and has the capacity to undermine the cognitive categories of politics and law. To analyze in a realistic way the meeting / clash between the climate question and the legal-political categories, I believe, is the first step towards identifying and legitimizing the social changes needed to face the problem. In this paper I analyze the answer given by the international institutions to the question of climate change, and I focus on the characteristics of climate governance: it is fragmented, polycentric, transnational, and gathers together a plurality of actors. I present the essential elements of the Paris Agreement, the most recent among the tools of climate governance, and analyse its contribution to that. I then try to give a reading of the governance that also includes the normative dimension, especially the rights and the courts; and I argue that both play an important role in the governance processes, which apparently seem to set them aside. I dedicate the final paragraphs to the description of the phenomenon of climate change litigation, and to some relevant jurisprudential cases, and above all to try to grasp their founding value, from the point of view of a realist philosophy of law. The activity of the courts, carried out on a global scale, can be seen as a laboratory in which the juridical tools to tackle climate change are built from a rights-based perspective.

[**Keywords:** climate change governance, human rights, climate change litigation, realism, Paris Agreement]

1. La questione del cambiamento climatico

La questione climatica¹ è complessa e ha la capacità di mettere in crisi le categorie cognitive della politica e del diritto. Alle problematiche già sollevate dalle questioni

¹ Il cambiamento climatico deriva dall'aumento della temperatura del pianeta, dovuto all'azione degli esseri umani sul clima tramite l'immissione prolungata di alcuni gas (il più comune è la anidride carbonica, CO₂) che hanno il potere di aumentare l'effetto serra. Il cambiamento climatico ha conseguenze negative sull'ambiente naturale e costruito, sulla salute umana e sulla vita dei singoli individui, nonché sulla possibilità di sopravvivenza degli esseri umani, intesi come genere umano. I suoi effetti sono infatti stati identificati nella degradazione degli ecosistemi (siccità, scioglimento dei ghiacci, riscaldamento dei mari), negli eventi estremi (trombe d'aria, uragani, inondazioni), che possono distruggere sia ambienti naturali, città, infrastrutture, coltivazioni. Effetti diretti di tali eventi sono rischi per la salute (diffusione di malattie) e per la stessa vita, intesa sia come sopravvivenza in senso stretto (rischio di morte negli eventi estremi), sia come capacità di sopravvivenza nel medio-lungo periodo (distruzione delle colture, distruzione degli



ambientali², essa infatti aggiunge una nuova complessità, provocando la sensazione che i riferimenti del diritto e della politica siano tutti, contemporaneamente, mobili: il tempo, lo spazio, il fenomeno stesso che è appunto il “cambiamento” climatico, i titolari di diritti e i portatori di doveri. Soggetti e oggetto si collocano nello spazio in modo dislocato, e nel tempo in modo diacronico, ma non sempre e non del tutto. Il cambiamento climatico presenta dunque alcune specificità.

In primo luogo, il cambiamento climatico è un fenomeno intrinsecamente globale: esso avviene a livello di atmosfera, in tutto lo strato gassoso che avvolge il pianeta, non in un luogo piuttosto che in un altro e, soprattutto, indipendentemente dal luogo in cui le emissioni sono state prodotte. Conseguenza di ciò è che, a livello politico globale, gli Stati si trovano nella condizione di agire tutti insieme o non agire affatto, verificandosi altrimenti la situazione di vantaggio del *free rider*: si tratta infatti di un problema di azione

ambienti urbani e rurali). Effetti secondari sono l'impoverimento e la migrazione di masse crescenti di persone. Effetti ultimi sono lo sconvolgimento dell'equilibrio complessivo del pianeta, con possibile scomparsa del genere umano. Vi è consenso tra gli studiosi sulla causalità umana del fenomeno. Si vedano i Rapporti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), l'organismo in ambito ONU che si occupa di fare uno spoglio periodico e una sintesi delle conoscenze scientifiche in materia: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>

² Sul tema si rimanda ad alcuni testi fondamentali: sulla relazione degli esseri umani con la tecnologia, gli effetti di questa sull'ambiente, e la sopravvivenza del genere umano H. Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1979, trad. it., *Il principio responsabilità*, Torino, Einaudi, 2009; sulla distinzione tra rischio e pericolo nell'uso della tecnologia N. Luhmann, *Soziologie des Risikos*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1991, trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano, Bruno Mondadori, 1991; sui rischi ambientali come elementi costitutivi della società del rischio U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1986, trad. it. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000. Sulla questione ambientale come oggetto di rivendicazione di movimenti sociali: B. De Marchi, L. Pellizzoni, D. Ungaro, *Il rischio ambientale*, Bologna, Il Mulino, 2001. Sull'ecologia profonda e la relazione uomo-natura costruita attraverso il contatto diretto, si veda B. Devall, G. Sessions, *Deep Ecology. Living as if Nature Mattered*, Gibbs M. Smith Inc., 1985, trad. it. *Ecologia profonda. Vivere come se la natura fosse importante*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1989 e A. Naess, “The Shallow and the Deep Ecology, Long-Range Ecology Movement. A Summary”, *Inquiry*, 16 (1973), 1, pp. 95-100. Sulla crisi del rapporto uomo-natura come espressione del dominio degli uomini su altri uomini, si vedano l'ecologia sociale di Murray Bookchin e l'ecologia politica di André Gorz: M. Bookchin, *Remaking Society*, trad. it. *Per una società ecologica*, Milano, Elèuthera, 1989; M. Bookchin, *Ecology of Freedom. The Emergence and Dissolution of Hierarchy*, Palo Alto, CA: Cheshire Books, 1982, trad. it. *L'ecologia della libertà*, Milano, Edizioni Antistato, 1984; A. Gorz, *Écologica*, Paris, Éditions Galilée, 2008, trad. it. *Ecologica*, Milano, Jaca Book, 2009. Sulla crisi ecologica come fonte di critica per la mentalità contemporanea si rinvia a: E. Morin, A.B. Kern, *Terre-Patrie*, Paris, Editions du Seuil, 1993, trad. it. *Terra-Patria*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1994; E. Morin, “L'anno I dell'era ecologica” (Supplemento a *Le Nouvel Observateur*, 1972), in E. Morin, *L'anno I dell'era Ecologica*, Roma, Armando Editore, 2007; E. Morin, *Le paradigme perdu*, Paris, Le Seuil, 1973, trad. it. *Il paradigma perduto*, Milano, Bompiani, 1974.



collettiva di fronte ai beni pubblici, in cui chi non contribuisce (*free rider*) guadagna comunque dall'azione degli altri³. Dal punto di vista giuridico si ha la messa in discussione del rapporto di causa-effetto nella sua versione tradizionale, risultando impossibile attribuire gli effetti del cambiamento climatico in un certo luogo alla responsabilità di un soggetto specifico⁴.

In secondo luogo, il cambiamento climatico è un processo che si verifica per accumulo e ha un andamento esponenziale: gli effetti a cui stiamo assistendo derivano dalle emissioni del passato, mentre gli effetti delle emissioni di oggi saranno sperimentati nel futuro. Non solo, gli effetti si intensificheranno in modo più che proporzionale rispetto all'aumento delle emissioni, provocando mutamenti che a un dato momento, che non sappiamo quando arriverà, raggiungeranno il punto di non ritorno: a quel punto cioè, anche se le emissioni fossero ridotte a zero, non sarebbe più possibile tornare indietro. Questo processo è difficilmente affrontabile dalle moderne democrazie, che prendono decisioni nel breve periodo in relazione al consenso elettorale: una politica in tema di cambiamento climatico di breve periodo sarebbe del tutto inutile⁵. Le conseguenze politiche di questo processo sono dirompenti, poiché separano coloro che decidono sulle scelte da compiere, da coloro che ne subiranno le conseguenze (almeno quelle più gravi), facendo sì che la decisione politica di combattere il cambiamento climatico non possa fondarsi sull'ipotesi di un soggetto egoista-razionale che agisce spinto dalla paura, come quello ipotizzato dal realismo moderno a partire da Hobbes⁶. Per agire contro il cambiamento climatico dobbiamo ipotizzare una soggettività moralmente migliore

³Garret Hardin ha analizzato tale situazione, indicando come unica via d'uscita la creazione di diritti proprietari sui beni comuni, in G. Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162, (1968), pp. 1243-1248; Elinor Ostrom ha invece sottolineato come approcci cooperativi possano avere migliori chances di successo: E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, trad. it. *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2009.

⁴Gunther Teubner ha evidenziato vari elementi di crisi della responsabilità intesa in senso tradizionale, posta di fronte alle sfide ambientali, si veda G. Teubner, "Die unsichtbare 'Cupola': Kausalitätskrise und kollektive Zurechnung", in W. Lübbe (a cura di), *Kausalität und Zurechnung. Über Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen*, Berlin, De Gruyter, 1995, trad. it. in G. Teubner, *Ibridi e attanti. Attori collettivi ed enti non umani nella società e nel diritto*, Milano-Udine, Mimesis, 2015, p. 57 ss.

⁵D. Held, A. Harvey, "Democracy, Climate Change and Global Governance", in D. Held, A. Harvey, M. Theros (a cura di), *The Governance of Climate Change. Science, economics, politics and ethics*, Cambridge, Polity Press, 2011.

⁶D. D'Andrea, "Aspetti morali, politici e cognitivi del riscaldamento globale", in *Cosmopolis*, I (2007), pp. 225-234.



rispetto a quella che agisce motivata dalla paura. Non nella paura, ma nella cura e nella responsabilità per le generazioni future possono trovare fondamento le politiche di contrasto al cambiamento climatico⁷. Dal punto di vista giuridico i soggetti da tutelare sono (anche) coloro che non sono ancora nati, ovvero le generazioni future⁸.

In terzo luogo, il cambiamento climatico provoca effetti che hanno natura ecosistemica, e che vanno rilevati non in relazione all'evento in sé, singolarmente considerato, ma alla sua frequenza, ampiezza e capacità di danneggiamento, dai quali può emergere l'evidenza che l'equilibrio del clima è stato messo in crisi. Il legame tra azione e reazione è dunque, quando si parla del clima, di tipo ecosistemico globale. Tale legame ecosistemico, da una parte, differenzia gli effetti del riscaldamento globale da situazioni di inquinamento, anche a livelli critici, ma concentrati nello spazio, come l'inquinamento dell'aria in alcune grandi città, che possono avere gravi ripercussioni sulla salute umana, ma che a livello di equilibrio climatico sono rilevanti solo come quota proporzionale sull'intera atmosfera. Dall'altra, attribuisce rilevanza ad alcuni luoghi o ambienti per la funzione che hanno nell'equilibrio climatico globale. Vi sono per esempio polmoni verdi del pianeta, l'Amazzonia in particolare, o serbatoi di acqua fredda, come l'Oceano Antartico, serbatoio di acque profonde e abissali, che, sebbene localizzati, svolgono una funzione determinante sul mantenimento dell'equilibrio ecologico a livello globale⁹. Gli ecosistemi sono stati definiti come "i sistemi di supporto vitale del pianeta", sia per gli esseri umani che per le altre forme di vita, ovvero come la base fisica di cui gli esseri

⁷*Ibid.*

⁸Sul concetto di generazioni future come soggetto a favore del quale imporre obblighi alle generazioni presenti, per preservare le risorse, in una prospettiva intergenerazionale: J. Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge Mass., The Belknap Press of University Press, 1971, §§ 44-45; sullo scetticismo in merito all'attribuzione di diritti a soggetti non ancora esistenti: H. Jonas, *op. cit.*, p. 49; sulla condizione di minaccia alla sopravvivenza del genere umano in cui ci pone il riscaldamento globale come nuova spinta a fondare un obbligo morale a favore delle generazioni future: F. Cerutti, *op. cit.*, p. 141 ss.; sull'obbligo morale verso le generazioni future fondato sul loro diritto umano alle elementari condizioni di sopravvivenza e di dignità, che la minaccia del cambiamento climatico mette in pericolo: G. Palombella, "Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future", in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene Editore, 2008, p. 6.

⁹Per la descrizione del ruolo di foreste e oceani si può vedere il Quinto rapporto di valutazione del IPCC: T.F. Stocker, et al. (a cura di), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, in particolare p. 284 e p. 523.



viventi hanno bisogno per la loro esistenza¹⁰. Gli ecosistemi sono altresì la base fisica del benessere umano, in particolare della salute¹¹. Si tratta di sviluppare tale acquisizione scientifica anche dal punto di vista giuridico e di dare importanza all'ecosistema in sé, in quanto base indispensabile per la vita umana, cogliendone la specificità proprio nella rilevanza del legame tra le diverse parti¹². Mentre la natura è stata fin dall'inizio della modernità posta fuori dal sociale, ora vi rientra con forza: si tratta di darle rilevanza in quanto equilibrio degli ecosistemi e base indispensabile, presupposto, per la vita umana¹³.

Infine, la crisi climatica, solleva, in parte, le medesime questioni già poste dalla crisi ecologica, ma vi aggiunge un'intensità e un'ampiezza degli effetti e delle conseguenze che la rendono specifica. Soprattutto, la crisi climatica si pone come una minaccia globale, in quanto pone l'umanità di fronte al pericolo della sua estinzione, o comunque dell'estinzione della civiltà per come la conosciamo, ipotizzando una sopravvivenza in condizioni di vita ben lontane dal grado di sviluppo raggiunto nelle società contemporanee¹⁴.

Credo che un cambio di rotta necessario per incominciare a uscire dalla crisi che tali considerazioni evidenziano, sia quello di inquadrare la questione del cambiamento

¹⁰Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being*, 2005, disponibile on-line alla pagina <http://www.millenniumassessment.org/en/index.aspx>. Il Millennium Assessment è un gruppo di più di 1300 esperti che ha revisionato la letteratura scientifica in materia di ecosistemi tra il 2001 e il 2005 facendo il punto sullo stato dell'arte delle conoscenze scientifiche sulle loro condizioni e i "servizi" che essi forniscono agli esseri umani.

¹¹*Ibid.*

¹²F. Capra, U. Mattei, *The Ecology of Law. Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler Publishers, 2015, in particolare p. 87 ss. e 149 ss.

¹³Sulla natura come soggetto titolare di diritti: sul limite di tale proposta e per un approccio sistemico-relazionale al rapporto uomo-natura si veda M. Tallacchini, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 238 ss.; sull'attribuzione di diritti alla natura a partire da una prospettiva biocentrica F. Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Paris, Editions La Découverte, 1995; sull'immaginare che la natura abbia diritti, pragmaticamente, come strumento per permetterne la tutela giurisdizionale da parte di associazioni di tutela ambientale: C.D. Stone, "Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Material Agents", in *Southern California Law Review*, 45, (1972), pp. 450-551 (anche in C.D. Stone, *Should Trees have Standing? And Other Essays on Law, Morals and Environment*, New York, Oceana, 1996).

¹⁴Furio Cerutti individua due minacce globali per l'umanità, le armi nucleari e il riscaldamento globale, che sono entrambe il risultato dell'azione umana e possono portare all'estinzione del genere umano, o comunque alla distruzione della civiltà. Secondo l'autore, queste minacce planetarie costituiscono "sfide alla nostra capacità di sopravvivere (rimodellando la nostra mente e riorganizzando il sistema politico)". F. Cerutti, *Sfide globali per il Leviatano. Una filosofia politica delle armi nucleari e del riscaldamento globale*, Milano, Vita e Pensiero, 2010, p. XVI.



climatico nella prospettiva dei diritti fondamentali delle persone. Si tratta di considerare il riscaldamento globale, la necessità di contrastarlo e di affrontare i suoi effetti, come fattori che incidono sul catalogo dei diritti, che li riconfigurano nella loro portata, per esempio guardando al futuro e alle condizioni di supporto della vita. Mentre la legislazione in materia ambientale è stata costruita, sia in ambito europeo che nazionale, essenzialmente attraverso l'imposizione di obblighi amministrativi¹⁵, la questione del cambiamento climatico richiede invece di essere letta alla luce dei diritti fondamentali.

Di fronte alle minacce poste dal riscaldamento globale credo che i diritti delle generazioni presenti e i diritti delle generazioni future siano tutti posti nella condizione di essere lesi, con modalità e intensità differenti, ma che sono parte di un unico processo. Le azioni possibili adesso, a tutela dell'ambiente e delle generazioni presenti, sono nello stesso tempo, azioni che tutelano le generazioni future. Se si pone l'attenzione sul legame tra presente e futuro, sulla dimensione dei processi a lungo termine, si vede che tutelare il diritto all'ambiente salubre delle attuali generazioni, è un intervento che ha effetti di lunga portata, va oltre il diritto del singolo a non essere inquinato, mantenendo e tramandando un ambiente decente a chi verrà dopo.

Lo strumentario teorico individuato da Stefano Rodotà aiuta a leggere la questione in questi termini: la lettura di certi concetti, come l'umanità, a cui appartiene appunto il patrimonio comune dell'umanità, come i beni comuni, o le generazioni future, come un fascio di diritti fondamentali della persona¹⁶. Ponendo la persona, dunque l'individuo concreto, con i suoi bisogni e la sua dignità, al centro di tali concetti, è possibile darne

¹⁵ Tali norme hanno cercato di imporre limiti alle emissioni inquinanti. Sia a quelle generate dai prodotti: per esempio le automobili, a cui sono stati imposti limiti sempre più bassi alle emissioni di CO2 e altri gas di scarico. Sia a quelle emesse dagli impianti, sottoposti ad autorizzazione per il loro esercizio, con previsione di una quantità massima di emissioni consentite. Anche i vari ambienti, naturali o costruiti, sono sottoposti a limiti di concentrazioni degli inquinanti, si pensi alla qualità dell'aria nelle città, che non dovrebbe superare certe soglie di inquinanti presenti: una delle norme europee più violate, ne è la riprova il recente deferimento alla Corte di Giustizia dell'UE di 7 Stati membri, tra cui l'Italia: https://ec.europa.eu/italy/news/20180517_UE_protegge_cittadini_su_inquinamento_dell_aria_it.

Nel 2015 sono stati, inoltre, introdotti nel Codice penale, con Legge 68/2015, alcuni reati ambientali (Libro II, Titolo VI bis): in particolare l'inquinamento ambientale (art. 452-bis) e il disastro ambientale (art. 452-quater), che colpiscono condotte messe in opera "abusivamente". Tali norme sono servite a incrementare la repressione del crimine organizzato, soprattutto nel settore del traffico dei rifiuti, si veda Legambiente, *Ecomafia 2018. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Milano, Edizioni Ambiente, 2018.

¹⁶S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.



una ricostruzione non astratta, è possibile rintracciarne il legame con i diritti fondamentali. Infatti, proprio nell'astrattezza di concetti come umanità o generazioni future è stata rintracciata la loro pericolosità: chiunque può impadronirsene e parlare a loro nome¹⁷. Mentre “ragionando intorno a queste categorie nella dimensione propriamente giuridica” ci si rende conto che solo in apparenza svanisce il riferimento alla persona, in quanto questa, nella sua dimensione realistica, è “portatrice proprio di quei diritti e doveri connessi alla possibilità di far passare quelle categorie dalla considerazione astratta alla garanzia concreta”¹⁸. I nuovi riferimenti non riguardano soggetti nuovi, ma il modo in cui il soggetto è stato storicamente costruito: non il soggetto astratto, ma la persona, nella sua dimensione di dignità, è il centro d'imputazione dei diritti, e a questo si affianca la necessità di costruire in maniera diversa i criteri d'imputazione¹⁹.

Queste nozioni si intrecciano con quella di bene comune, anch'essa ricostruita da Rodotà a partire dai diritti fondamentali della persona: i beni comuni soddisfano bisogni collettivi e rendono possibile l'attuazione di diritti fondamentali.

I beni comuni sono “a titolarità diffusa”, appartengono a tutti e a nessuno, nel senso che tutti devono poter accedere a essi e nessuno può vantare pretese esclusive. Devono essere amministrati muovendo dal principio di solidarietà. Incorporano la dimensione del futuro, e quindi devono essere governati anche nell'interesse delle generazioni che verranno. In questo senso sono davvero “patrimonio dell'umanità” e ciascuno deve essere messo nella condizione di difenderli, anche agendo in giudizio a tutela di un bene lontano dal luogo in cui vive²⁰.

Anche la tutela dell'ecosistema rientra nell'idea di bene comune, e accanto ai diritti fondamentali, include i diritti alla tutela dell'ambiente e soggetti come l'umanità e le generazioni future²¹.

Possiamo provare a ricostruire il clima come un bene comune e il relativo “diritto all'equilibrio climatico” come un diritto a titolarità diffusa. Esso si concretizzerebbe in un insieme di diritti fondamentali che spettano ai singoli individui, diritti che devono essere

¹⁷Ivi, p. 176.

¹⁸Ivi, 177.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Ivi, p. 115.

²¹Ivi, p. 122.



tutelati affinché sia mantenuta la funzionalità di questo bene essenziale per la sopravvivenza del genere umano. Un insieme di diritti che coincidono con il nucleo del catalogo dei diritti fondamentali, che vengono impattati pesantemente dal cambiamento climatico. Tra questi, il diritto alla vita potrebbe comprendere, oggi che gli ecosistemi sono a rischio, il diritto a godere di un ecosistema che renda possibile la vita, cioè il diritto a che l'ecosistema climatico funzioni, in quanto elemento vitale per gli esseri umani, perché gli ecosistemi sono un servizio essenziale per gli esseri viventi, per la loro sopravvivenza, ma anche per la salute e il benessere. Anche se l'essere umano non arrivasse alla conseguenza estrema dell'estinzione, i vari effetti già in atto e previsti (siccità, inondazioni, tempeste, epidemie, eventi estremi) non sono sufficienti per sentirsi minacciati e chiedere tutela? Si tratta dunque di cautelarsi contro un male futuro (la minaccia alla sopravvivenza del genere umano), ma anche contro un male già presente (la lesione di diritti fondamentali come la salute).

Inoltre, visto che le moderne democrazie hanno finora dimostrato la loro incapacità di affrontare le sfide poste dalla questione climatica in maniera adeguata, il vantaggio della sua lettura come tema impattante sui diritti fondamentali è quello di poter azionare questi ultimi indipendentemente dalla volontà politica del momento. Come ci ha insegnato Ronald Dworkin, i diritti soggettivi hanno infatti anche il valore di “briscole” che possono essere giocate, quando le politiche pubbliche, espressione della maggioranza, vanno in una direzione che contrasta alcuni fondamentali interessi delle persone, quelli appunto protetti dai diritti fondamentali²².

Nelle prossime pagine analizzerò la risposta data alla questione climatica dall'ordinamento internazionale, e mi soffermerò sulle caratteristiche della *governance* del clima, frammentata, policentrica, transnazionale, e popolata da una pluralità di attori. Presenterò gli elementi essenziali dell'Accordo di Parigi, e proporrò una lettura della *governance* che comprenda anche la dimensione normativa: il diritto, i diritti, le corti. Sosterrò che i diritti hanno un ruolo importante nei processi di *governance*, che apparentemente sembrano metterli da parte. Dedicherò i paragrafi finali alla descrizione

²²Si veda R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977-1978; R. Dworkin, “Right as Trumps”, in J. Waldron (a cura di), *Theories of Rights*, New York, Oxford University Press, 1984, ristampato nel 2009, p. 153 ss.



del fenomeno della *climate change litigation*, e di alcuni casi giurisprudenziali rilevanti, e soprattutto a cercare di coglierne il valore fondante, dal punto di vista di una filosofia realista del diritto: adottando un punto di vista realistico si tratta di vedere come nella giurisprudenza trovino spazio letture nuove dei diritti che aprono la strada all'affermazione della tutela contro il cambiamento climatico. Nel lavoro delle corti, portato avanti su scala globale, è possibile vedere un laboratorio in cui si affinano gli strumenti giuridici per affrontare il cambiamento climatico a partire dai diritti.

2. La risposta data dall'ordinamento internazionale: brevi cenni

La risposta data dall'ordinamento internazionale alle questioni ambientali inizia nel 1972 con la Dichiarazione ONU in materia di ambiente e raggiunge un livello importante con la Dichiarazione di Rio del 1992, in cui si afferma, tra gli altri, il principio dello sviluppo sostenibile. Numerose convenzioni hanno regolato i singoli ambiti, tra cui si possono ricordare la protezione della diversità biologica, dello strato di ozono, delle zone umide, contro la desertificazione²³.

La risposta al riscaldamento globale è stata supportata dal lavoro costante dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), organismo di esperti costituito in ambito ONU con il compito di fare uno spoglio della letteratura scientifica in materia di cambiamento climatico e di dichiararne il grado di affidabilità. Tale risposta si articola in tre atti.

Il primo è la Convenzione quadro sul cambiamento climatico del 1992 (UNFCCC)²⁴, è stata la presa d'atto del problema e la strutturazione della risposta: costituisce il primo documento internazionale di riferimento per la lotta al cambiamento climatico, definendo i principi da cui gli Stati devono essere guidati nella loro azione, tra cui il principio di precauzione, quello dello sviluppo sostenibile. La Convenzione ha previsto anche alcuni importanti adempimenti, come le comunicazioni periodiche sulle

²³ *Convention on biological diversity (CBD), Rio de Janeiro, 5 June 1992; Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Vienna, 22 March 1985; Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, Ramsar, Iran, 2 February 1971; United Nations Convention to Combat Desertification, (UNCCD), Paris, 17 June 1994.*

²⁴ *UN Frame Convention on Climate Change*, entrata in vigore il 21 marzo 1994, ha attualmente 197 parti.



emissioni da parte degli Stati (art. 12). Scopo della Convenzione è quello di impegnare gli Stati ad agire per stabilizzare le emissioni di CO₂ nell'atmosfera ad un livello che eviti interferenze dannose, di produzione umana, sul sistema del clima (art. 2).

Il secondo atto è il Protocollo di Kyoto del 1997²⁵, che è stato un tentativo, in gran parte fallito, di costruire un regime internazionale del clima con obblighi vincolanti per gli Stati. Esso ha definito una lista di Paesi sviluppati (elencati nell'Allegato B al Protocollo), per i quali ha previsto obblighi vincolanti di riduzione delle emissioni, in base al principio della responsabilità storica nella generazione del riscaldamento globale, poiché i paesi industrializzati per primi hanno emesso nel corso del tempo una quantità molto più grande di emissioni rispetto ai Paesi che hanno conosciuto l'industrializzazione solo nella seconda metà del secolo scorso. È stata prevista una riduzione media del 5% al di sotto dei livelli del 1990 nel periodo 2008-2012, con obiettivi specifici per ogni Stato-Paese sviluppato. Il secondo periodo di adempimento (2013-2020) non è mai divenuto effettivo, poiché l'emendamento che era stato concordato (Doha Amendment, 2010) non ha ottenuto il numero di ratifiche necessarie per entrare in vigore, segnando il superamento del sistema.

Il terzo atto è l'Accordo di Parigi, che è stato firmato a dicembre del 2015 durante la COP21 (Conference of the Parties) di Parigi²⁶, dopo un processo negoziale durato alcuni anni, durante il quale l'obiettivo, definito in modo tale da lasciare ampi margini di scelta alla diplomazia, era quello di raggiungere un accordo o un altro risultato vincolante²⁷. Esso rappresenta il presente, il nuovo approccio alla lotta al cambiamento climatico, caratterizzato da flessibilità e centralità del ruolo degli Stati. Sull'Accordo di Parigi si concentra la mia analisi.

²⁵*Kyoto Protocol*, entrato in vigore il 16 febbraio 2005, conta 192 parti.

²⁶L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 novembre del 2016, quando ha raggiunto il numero necessario di ratifiche. Attualmente 175 Parti della Convenzione hanno ratificato l'Accordo (ultimo accesso 2 aprile 2018). Merita ricordare che, nonostante la dichiarazione del Presidente Trump di voler recedere, esso è tuttora in vigore anche per gli Stati Uniti, almeno fino al 4 novembre 2020, poiché in base all'art. 28 dell'Accordo, il ritiro avrà effetto soltanto, in totale, quattro anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo.

²⁷Compito del gruppo di lavoro nel quale sono stati condotti i negoziati, creato dalla Conferenza di Durban nel 2011, (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*) era quello di sviluppare uno strumento in senso lato vincolante: “*to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*” non più tardi del 2015.



3. La *governance* del clima: stato dell'arte prima dell'Accordo di Parigi

Per analizzare il significato dell'Accordo di Parigi è opportuno fermarsi un attimo prima della sua conclusione: i fenomeni politici e normativi che lo hanno preceduto, la convenzione UNFCCC e il Protocollo di Kyoto, sono stati interpretati attraverso i concetti di *governance* e di regime internazionale. Sviluppatisi dagli anni Novanta del secolo scorso, nell'ambito dell'analisi delle relazioni internazionali, per leggere l'ordinamento internazionale dopo la fine dei blocchi egemonici, sono tra gli strumenti più rilevanti di lettura della complessità del sistema globale, caratterizzato da interdipendenza sistemica tra le sue variabili e incertezza nella regolazione politica. Con il termine "*governance*" si è indicato lo svolgersi di funzioni di natura politica in modo autoregolato da parte dei soggetti internazionali, che danno luogo a raggruppamenti senza la presenza di un'autorità politica (*governance without government*)²⁸, mentre con il termine "regime internazionale" si è definita un'istituzione, formata da un insieme di regole e principi accettati dagli Stati, riguardanti un preciso ambito d'intervento²⁹: esempi di regimi sono quelli cui hanno dato luogo gli accordi internazionali in diversi campi, commercio, diritti umani, ambiente e così via. Quanto alle relazioni tra i due concetti, nonostante i punti in comune (la mancanza di un governo formale), sono state messe in evidenza le differenze: mentre i regimi internazionali sono caratterizzati dal fatto di convergere in una data area delle relazioni internazionali (*issue area*), la *governance* ha natura globale e non è confinata a una singola sfera di interesse, e in particolare si riferisce ai meccanismi che riempiono gli spazi tra un regime e l'altro e ai principi e norme che entrano in gioco quando i regimi si sovrappongono o entrano in conflitto³⁰.

²⁸J.N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics", in J.N. Rosenau e E.O. Czempiel (a cura di), *Governance without Government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, 1992. Per l'applicazione del concetto di *governance* alle tematiche ambientali: P.M. Haas, R.O. Keohane, M.A. Levy, *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 1993.

²⁹S.D. Krasner, "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables", *International Organization*, 36 (1982), 2, p. 497 ss.; R.O. Keohane, "The demand for international regimes", *International Organization*, 36 (1982), 2, p. 325 ss.

³⁰J.N. Rosenau, *op. cit.*: "*governance [...] refers to the arrangements that prevail in the lacunae between regimes and, perhaps more importantly, to the principles, norms, rules, and procedures that come into play when two or more regimes overlap, conflict, or otherwise require arrangements that facilitate accommodation among the competing interests*" p. 9.



Riguardo al cambiamento climatico i due concetti sono stati declinati con varie ampiezze di significato³¹. Quello che segue costituisce lo stato dell'arte prima dell'Accordo di Parigi, una sorta di base di partenza rispetto alla quale valutare il mutamento apportato dall'accordo.

L'idea di *governance* globale è stata modulata come *governance* policentrica da Elinor Ostrom³², che ha analizzato il problema del cambiamento climatico in un rapporto di ricerca per la Banca Mondiale nel 2009: il problema che sta alla base della riduzione delle emissioni è un classico problema di azione collettiva, in cui ognuno guadagna dall'azione altrui senza necessariamente intraprendere la propria, con vantaggio dei “*free riders*”. Tuttavia, Ostrom rileva che ricerche empiriche hanno mostrato come mentre a livello globale tale impostazione del problema sia fondata, a un livello intermedio e locale vi siano esperienze in cui prevale l'approccio cooperativo. Mettendo in discussione l'applicazione della teoria dell'azione collettiva ai problemi di gestione delle risorse naturali, conclude che essa sia validamente applicabile ai beni pubblici solo in certe condizioni, in particolare quando vi sia un ambiente altamente competitivo, mentre in presenza di altre, come l'esistenza di fiducia e reciprocità tra gli attori, è più probabile siano adottati approcci cooperativi. Partendo da tale assunto Ostrom ritiene che una politica unica adottata a livello globale sia un obiettivo difficile da raggiungere, non generando nei cittadini e nelle imprese fiducia sufficiente a stimolare l'azione. Propone piuttosto un approccio alternativo, di natura policentrica, fondato su unità di *governance* di piccola e media scala, legate insieme da reti di informazione e monitoraggio. Un approccio policentrico ha il vantaggio di incoraggiare la sperimentazione a ogni livello,

³¹Si è parlato anche di “*governance del cambiamento climatico*”, intendendo un processo fatto pezzo per pezzo, con accordi separati e parziali (D. Held, A. Hervey, M. Theros, *Introduction*, in D. Held, A. Hervey, M. Theros (a cura di), *The Governance of Climate Change*, cit.), e di “*governance del clima*” come ambito di riferimento comprendente più questioni, ma senza una specifica definizione o relazione con altri concetti (si veda per es. il numero monografico *Climate Governance and the Paris Agreement* della rivista *Politics and Governance*, vol. 4 (2016), 3. Come si può vedere leggendo la rivista citata, altri termini utilizzati sono *climate change governance*, *global climate governance system*, *global climate change governance*). Qui si è deciso di utilizzare il termine “*governance del clima*”, in senso atecnico, per la sua “*in-definizione*” e ambivalenza, per il carattere evocativo di nuovi riferimenti politici, sociali e giuridici, che ha fatto la fortuna del termine “*governance*” (M.R. Ferrarese, “*Governance*”, *Parolechiave*, (2016), 2, pp. 3-16 e che più avanti si discuterà (par. 5).

³²E. Ostrom, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change*, Background Paper to the 2010 World Development Report, October 2009.



portando allo sviluppo di metodi per valutare costi, benefici, risultati. Elinor Ostrom fonda la sua analisi sul concetto di ordine policentrico, in cui più elementi trovano un aggiustamento reciproco per regolare le loro relazioni, nell'ambito di un sistema generale di regole in cui ognuno agisce in modo indipendente dall'altro.

Keohane e Victor³³ hanno utilizzato il concetto di “complesso di regimi” (*regime complex*) per leggere le relazioni che legano tra loro le istituzioni che si occupano del cambiamento climatico: non vi è un regime integrato e omnicomprensivo che governa gli sforzi per fronteggiare il cambiamento climatico, bensì un complesso di regimi, ovvero un insieme di regimi specifici, aggregati in modo flessibile, con connessioni tra di loro, ma nessuna architettura complessiva che sovrasti l'intero insieme. Non si tratta quindi di identificare nella struttura prevista dal Protocollo di Kyoto e dalla Convenzione UNFCCC un regime specifico e autosufficiente in materia di clima, ma piuttosto di considerare interazioni più ampie, che coinvolgono anche altre istituzioni presenti in ambito internazionale. Keohane e Victor si riferiscono nello specifico, oltre al regime nato dalla Convenzione UNFCCC, anche ad altri organismi, come i gruppi in cui avviene l'attività di valutazione da parte di esperti, come l'IPCC o comitati a livello nazionale, le agenzie specializzate delle Nazioni Unite (UNEP, UNDP, ecc.), clubs (come il G20), iniziative bilaterali (per esempio USA-India), banche multilaterali di sviluppo (World Bank Prototype Carbon Fund-PCF, Adaptation Fund), azioni unilaterali, il Protocollo di Montreal (regolazione di gas che influenzano anche il cambiamento climatico); altri attori, che fanno parte del complesso di regimi, ma con un ruolo addizionale sono: istanze di regolazione di mercati finanziari come gli *emissions trading* transfrontalieri, le partnership di fornitori di energia nucleare, il WTO, accordi di investimento bilaterali³⁴. La diversità strutturale e di interessi insita nella politica mondiale contemporanea tende a generare la formazione di complessi di regimi, piuttosto che di regimi integrati globali. Caratteristica dei complessi di regimi è dunque la coesistenza di più regimi settoriali nella stessa area tematica, senza una chiara gerarchia: in tali complessi si creano legami tra gli attori, volti a raggiungere gli obiettivi di ognuno, ma senza un'estensione generalizzata.

³³R.O. Keohane, D.G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Perspectives on Politics*, 9 (2011), 1, pp. 7-23, versione precedente on line: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Keohane_Victor_Final_2.pdf

³⁴Ivi, p. 5.



Tale risultato non è visto come negativo, perché può dar luogo a una regolamentazione più efficace rispetto a quella che potrebbe emergere da un regime globale integrato: infatti in contesti di grande incertezza e cambiamento politico i complessi di regimi appaiono non solo politicamente più realistici, ma anche offrono alcuni vantaggi significativi, come la flessibilità nei contenuti e nella portata applicativa.

Bulkeley e il suo gruppo di ricerca hanno evidenziato la caratteristica della transnazionalità della *governance* del clima³⁵. L'analisi ha messo in luce il proliferare di iniziative, sia pubbliche che private, dal carattere transnazionale, ovvero formate da attori non statali, siano essi autorità locali, come le città, siano essi attori privati, come le imprese o le ong; ma anche formate da attori pubblici, che agiscono però secondo forme non pubbliche. La definizione di *governance* transnazionale che viene proposta è quella di una relazione transnazionale che ha “un focus su obiettivi pubblici, un'intenzione di guidare o dirigere il comportamento dei membri o di una comunità più ampia, e una posizione autorevole di fronte ai suoi sostenitori”³⁶. Sono analizzate sessanta iniziative transnazionali che si occupano di cambiamento climatico, delle quali si evidenziano le caratteristiche comuni: sono nate in epoca relativamente recente, tendono a concentrarsi sulla mitigazione delle emissioni e in particolare sull'energia, sono fondate da attori basati nel Nord Globale, ma coinvolgono attori del Sud Globale, hanno strutture istituzionali leggere, sono impegnate nella condivisione di informazioni, nella costruzione di capacità, nello stabilire parametri. Si differenziano per la maggiore o minore istituzionalizzazione dell'organizzazione e per le funzioni che svolgono: un primo gruppo dedicato a fornire finanziamenti, con attenzione prevalente all'adattamento, e un secondo gruppo dedicato a fissare regole e con attenzione prevalente alla riduzione di emissioni³⁷.

All'interno della *governance* del clima è stato messo in evidenza da Abbott, Green e Keohane³⁸, come sia avvenuto negli anni recenti un cambio di passo: mentre in precedenza vi è stata una proliferazione di organizzazioni intergovernative

³⁵H. Bulkeley et al., “Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (2012), 4, pp. 591-612.

³⁶Ivi, p. 594 (traduzione mia).

³⁷Ivi, p. 609.

³⁸K.W. Abbott, J.F. Green, R.O. Keohane, “Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance”, *International Organization*, 70 (2016), 2, pp. 247-277.



(*intergovernmental organizations* – IGOs), tanto da aver saturato l'ambiente occupando quasi tutto lo spazio disponibile, attualmente si assiste a una diffusione di diverse tipologie di organizzazioni. In particolare, vi è stato lo sviluppo di organizzazioni di regolazione transnazionali private (*private transnational regulatory organizations* – PTROs). Si tratta di organizzazioni create e gestite da attori provenienti dalla società civile, imprese e altri settori, che s'inseriscono nella *governance* transnazionale adottando standard di condotta per le imprese, e altri parametri di regolazione; promuovendo, monitorando e applicando quegli standard; e portando avanti le attività amministrative necessarie. Tali organizzazioni operano attraverso i mercati, non attraverso i negoziati interstatali o la gerarchia; adottano standard volontari e fanno affidamento su incentivi come la domanda dei consumatori, la reputazione; la mancanza di regole obbligatorie e i costi di transazione ridotti inducono alla partecipazione e all'adempimento³⁹. Si tratta di un cambiamento significativo per la *governance* del clima, poiché le modalità di azione di questi soggetti sono differenti da quelle delle organizzazioni intergovernative.

La maggior parte di queste ultime, per esempio l'Adaptation Fund o il Green Climate Fund, sono “emanazioni”, cioè organizzazioni intergovernative istituite da altre organizzazioni intergovernative: si tratta di una tendenza generale nella *governance* globale in cui sempre più di frequente vengono create “emanazioni” o “progenie”. Quasi l'80% delle organizzazioni internazionali possono essere qualificate come “emanazioni”⁴⁰.

Tuttavia, il numero delle organizzazioni private è più grande. Pur essendo difficile definirne con esattezza il numero, si ritiene che esse siano più di tre volte il numero delle organizzazioni intergovernative. Keohane e colleghi individuano un elenco di 31 organizzazioni che possono essere definite private e regolatorie⁴¹. Esse costituiscono quindi una categoria più ristretta rispetto a quelle analizzate da Bulkeley, perché ora si considerano solo quelle con funzione regolatoria. Tali organizzazioni private sono divenute una componente significativa della *governance* del clima: nell'ambito del

³⁹Ivi, p. 248.

⁴⁰Ivi, p. 253.

⁴¹Ivi, p. 253-254.



complesso di regimi del cambiamento climatico esse regolano un'ampia fetta dell'economia globale. Esse producono e applicano regole influenti, sebbene volontarie, in punti chiave della *governance* del clima, come la misurazione delle emissioni di carbonio (Greenhouse Gas Protocol)⁴², la qualificazione dei progetti CDM (Climate, Community and Biodiversity Alliance)⁴³, e materie connesse come gli edifici verdi (Leadership in Energy and Environmental Design)⁴⁴, gli investimenti responsabili dal punto di vista ambientale (United Nations Principles for Responsible Investment)⁴⁵, l'informazione ambientale (Global Reporting Initiative)⁴⁶. Le organizzazioni private hanno anche trovato un riconoscimento da parte della COP20 (Lima, 2014) della Convenzione UNFCCC, in cui è stato costituito il portale "Nazca Portal" per coinvolgere iniziative private e subnazionali. Anche in ambito statale il riconoscimento degli standard prodotti dalle organizzazioni private è sempre più ampio, in particolare attraverso l'utilizzo e l'incorporazione di questi nelle politiche nazionali su *emissions trading* e riduzioni volontarie, confondendo così il confine tra *governance* pubblica e privata⁴⁷.

Le organizzazioni private perseguono in primo luogo fini privati e rispondono ai loro promotori, non a istanze pubbliche, e possono promuovere regole più deboli dal punto di vista ambientale e rinforzare gli oligopoli. Ma offrono, affermano ancora Abbott, Green e Keohane, anche molti benefici alla *governance*: spesso rinforzano l'intervento pubblico con standard e meccanismi complementari, possono agire quando vi sono interessi divergenti che bloccano accordi politici, offrono una ricchezza di esperienze da cui le organizzazioni intergovernative possono imparare, offrono la possibilità agli attori privati e alla società civile di giocare il loro ruolo in modo diretto, mettendo da parte la mediazione degli Stati, e anche della democrazia⁴⁸.

In conclusione, la *governance* del clima può essere definita come policentrica, transnazionale, frammentata, caratteristiche che riassumono la pluralità e molteplicità di livelli coinvolti, di attori partecipanti e di arene rilevanti.

⁴²www.ghgprotocol.org

⁴³www.climate-standards.org

⁴⁴www.usgbc.org/certification

⁴⁵www.unpri.org

⁴⁶www.globalreporting.org/Pages/default.aspx

⁴⁷Ivi, p. 256.

⁴⁸Ivi, p. 272.



4. La governance del clima dopo l'Accordo di Parigi

4.1. L'Accordo di Parigi

L'Accordo di Parigi ha costruito un meccanismo che mette insieme obblighi internazionali e scelte politiche nazionali, lasciando agli Stati Parti l'indicazione della quantità di riduzioni da effettuare e delle modalità per farlo, nonché la pianificazione delle azioni di adattamento. Alla luce dell'esperienza del Protocollo di Kyoto, e dei suoi risultati fallimentari⁴⁹, il nuovo accordo ha preso una strada diversa, operando una scelta più realista. La mancata previsione di obblighi di riduzione stringenti è infatti servita a guadagnare la partecipazione globale della comunità internazionale, creando un nuovo "consenso climatico"⁵⁰. Questo è un primo risultato positivo. A cui ne segue un altro: la lotta al cambiamento climatico viene così incardinata in modo stabile nelle funzioni di governo di tutti gli Stati Parti. Questi sono ora tutti sottoposti alle stesse regole di base, che consistono in obblighi di comunicazione delle proprie politiche, monitoraggio delle proprie emissioni, rendicontazione delle emissioni e di quanto fatto per ridurle⁵¹, nonché delle azioni messe in opera per l'adattamento alle mutate condizioni climatiche, obblighi per rispondere ai quali è necessaria la costruzione di una burocrazia che provveda all'adempimento⁵². Il sapere specialistico sulla materia, già sviluppato in questi anni nei Paesi più impegnati nella lotta al cambiamento climatico, è in tal modo spinto a diffondersi, portando con sé generazione e scambio di competenze e conoscenze, sia a livello nazionale che globale, attraverso la comunicazione tra gli esperti e la loro circolazione⁵³.

⁴⁹Per una rassegna sulla letteratura in tema di valutazione del Protocollo di Kyoto, si veda R. Stavins et al., *International Cooperation: Agreements and Instruments*, in *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change, Contribution of working group III, to the Fifth Assessment Report IPCC 2014 of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, p. 1041 ss.

⁵⁰Mutuo il termine da Robert Falkner, "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics", in *International Affairs*, 92 (2016), 5, pp. 1107-1125, che parla di "newly emerged climate consensus".

⁵¹La UNFCCC già prevede tale tipologia di obblighi, ma lo fa in modo differenziato tra Paesi Allegato I e non-Allegato I.

⁵²Sul ruolo e le caratteristiche della burocrazia nell'ambito del potere legale-razionale si veda M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1922, trad.it., *Economia e società*, vol. I, Edizioni di Comunità, Roma, 1995, p. 212 ss.

⁵³Come ha messo in evidenza Marti Koskeniemi il processo di frammentazione (e quello di deformalizzazione) del diritto internazionale in più branche settoriali (diritto internazionale dei diritti



Inoltre, e questo può essere considerato un terzo risultato positivo, il monitoraggio internazionale sulle azioni degli Stati ha la funzione di rendere visibili le diverse politiche attuate da questi, nonché di permettere una comparazione tra le stesse. La reputazione degli Stati in ambito internazionale e la loro responsabilità politica in ambito interno potranno essere così più facilmente definite dall'opinione pubblica, a partire da dati paragonabili tra di loro.

Guardando più nel dettaglio alle disposizioni dell'Accordo di Parigi se ne possono cogliere meglio le implicazioni in termini di *governance* del cambiamento climatico. Si possono individuare quattro gruppi omogenei di articoli, che riguardano: funzionamento dell'Accordo, mitigazione, adattamento e mezzi di attuazione⁵⁴. Infine: un primo sguardo al cosiddetto Paris Rulebook, le regole di dettaglio adottate nella COP24 di Katowice 2018, appena conclusa.

4.2. *Funzionamento dell'Accordo*

Nel primo gruppo di articoli⁵⁵, è delineata la struttura di fondo dell'Accordo: un meccanismo internazionale che mira a indirizzare, coordinare, e controllare i contributi degli Stati Parti, ovvero le loro politiche, verso l'obiettivo collettivo dell'abbandono dei combustibili fossili e del passaggio a fonti energetiche non inquinanti (in una parola la "decarbonizzazione"). Per arrivare a questo risultato si prevede di raggiungere un picco globale delle emissioni quanto prima, e dopo diminuirle rapidamente, in modo da

umani, diritto internazionale dell'ambiente, ecc.) fa sì che avvenga un passaggio di potere dalla politica alla burocrazia, in particolare all'expertise che lavora nelle varie aree: M. Koskeniemi, "Global Governance and Public International Law", *Kritische Justiz*, 37 (2004), 3, pp. 241-254. Gunther Teubner ha sottolineato che nei vari settori e sottosettori dello spazio transnazionale si verifica la nascita di miti fondativi, che inventano la loro tradizione, producono attività e decisioni fondate su precedenti considerati come memorabili, ma generati nel settore stesso; tale produzione di miti avviene attraverso le comunicazioni ed ha una dimensione culturale, che gli esperti contribuiscono a creare. I miti fondativi sostengono la produzione di identità collettive, che non necessariamente devono dar luogo a un attore collettivo. Nella produzione di miti fondativi Teubner vede un elemento culturale necessario alla creazione di una costituzione transnazionale. Si veda G. Teubner, *Verfassungsfragmente: Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*, Gunther Teubner, 2012, trad. it. *Nuovi conflitti costituzionali*, Milano, Bruno Mondadori, 2012, p. 59 ss.

⁵⁴ Riprendo qui, integrando e sviluppando l'analisi, la suddivisione analitica dell'Accordo proposta nel mio "L'accordo di Parigi e il nuovo approccio al cambiamento climatico, tra politiche e diritti", in Fondazione Cima (a cura di), *La Protezione civile nella società del rischio*, Atti delle giornate di studio organizzate in occasione del decennale della Fondazione CIMA 10-12 ottobre 2017, Edizioni ETS, Pisa 2018.

⁵⁵ Comprende il Preambolo, e gli artt. 1, 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 ss.



giungere per la metà del secolo all'obiettivo di zero emissioni, ovvero allo stato di equilibrio tra le emissioni e il loro assorbimento (art. 4). I contributi consistono in dichiarazioni degli Stati Parti che indicano le riduzioni che ognuno decide di effettuare. I contributi vengono sommati insieme in un documento compilato dal Segretariato della Convenzione⁵⁶, che costituisce la base di confronto per il bilancio globale delle emissioni (art. 14), da fare ogni 5 anni, prima scadenza 2023. Il bilancio globale ha lo scopo di fare il punto sia rispetto agli impegni presi da ogni Parte, sia in relazione all'obiettivo generale di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto dei 2° in più rispetto all'epoca preindustriale, sforzandosi di limitare l'aumento a 1,5°C (Art. 2)⁵⁷. Sarà operato un conteggio delle emissioni globali, in base a quanto comunicato dalle Parti, e valutata l'adeguatezza della loro riduzione, rispetto a quelle necessarie per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo. Sarà fatto anche il conteggio del flusso di finanziamenti erogati.

Questo meccanismo si basa sul calcolo e la comunicazione delle emissioni provenienti da ogni Stato, che deve essere fatto secondo principi di correttezza e trasparenza (art. 13). In particolare, è obbligatoria la presentazione di due documenti: il rapporto sulle emissioni nazionali e l'informazione sulle politiche indicate nei contributi nazionali. Le comunicazioni degli Stati sono sottoposte alla revisione degli esperti, che sono il primo passaggio per valutare l'adempimento: si tratta di una revisione di tipo tecnico, ma anche di una condivisione politica con le altre Parti. I risultati della revisione degli esperti devono essere contenuti in rapporti confidenziali, che, dopo un processo di negoziazione e adeguamento tra revisori e Stato parte interessato, saranno poi soggetti a pubblicazione. Scopo di tale sistema è la conoscenza dell'azione di ogni Parte, la

⁵⁶Synthesis report on the aggregate effect of intended nationally determined contributions: http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/9240.php

Per la precisione: il documento si riferisce alle Intended Nationally Determined Contributions (INDCs), ovvero alle dichiarazioni d'intenti presentate nel 2015, durante i negoziati per l'Accordo di Parigi, mentre le Nationally Determined Contributions (NDCs) sono i contributi definitivi, da presentare dopo la firma dell'Accordo; al momento la maggioranza delle dichiarazioni d'intenti sono state confermate come impegni definitivi.

⁵⁷Il 6 ottobre 2018 è stato pubblicato il rapporto speciale dell'IPCC sull'obiettivo 1,5°, che afferma la necessità di cambiamenti rapidi, diffusi e senza precedenti, in tutti gli ambiti della società: territorio, energia, industria, edifici, trasporti e città; con evidenti benefici alle persone e agli ecosistemi, riducendo le perdite di biodiversità, l'innalzamento dei mari e lo scioglimento della calotta polare artica, <http://www.ipcc.ch/report/sr15/>



comparabilità dei risultati, e la conoscenza delle emissioni aggregate globali. Il sistema di monitoraggio permetterà inoltre di mettere a confronto le politiche attuate dagli Stati, sia rispetto ai loro piani che rispetto alle politiche degli altri Stati. Il sistema è stato meglio definito nella decisione adottata nella COP24 alla fine del 2018, che ha anche coordinato le comunicazioni previste nell'Accordo con quelle già previste dalla Convenzione UNFCCC (art. 12), per evitare sovrapposizioni⁵⁸.

L'adempimento degli obblighi che scaturiscono dall'Accordo a carico degli Stati Parti è disciplinato (art. 15) senza prevedere mezzi di attuazione coercitiva a livello internazionale: non è stata istituita una corte ad hoc, né sono state previste procedure di *enforcement*, come prevedeva il Protocollo di Kyoto. Si è istituito un meccanismo per facilitare l'attuazione e promuovere l'adempimento, che dovrà essere formato da esperti (12 secondo la decisione 1/CP.21) ed essere di natura facilitativa, nonché funzionare in modo trasparente, non oppositivo e non punitivo. Il comitato dovrà porre particolare attenzione alle differenti capacità e circostanze delle Parti, per tenere conto della diversa condizione in cui si trovano i Paesi in via di sviluppo: tutte le Parti infatti saranno monitorate, a differenza di quanto accadeva nel Protocollo di Kyoto, in cui soltanto le Parti paesi sviluppati avevano obblighi di riduzione, e a tal fine venivano monitorate. Anche il meccanismo di adempimento è stato disciplinato più nello specifico da una decisione adottata nella COP24.

Alcune analisi del modo di funzionamento dell'Accordo hanno ragionato a partire dal ruolo di primo piano assegnato agli Stati. Robert Falkner⁵⁹ ha evidenziato l'importanza del monitoraggio sugli impegni presi dagli Stati con le NDCs, e sulla loro attuazione. Monitoraggio che può essere condotto sia da parte degli altri Stati, che da parte della società civile, attraverso i meccanismi cosiddetti di *naming and shaming*. Gli Stati hanno la possibilità di esercitare pressioni gli uni sugli altri perché gli impegni siano adeguati agli obiettivi, e perché vengano rispettati, soprattutto attraverso lo strumento

⁵⁸Sono state recentemente presentate dagli Stati industrializzati (Allegato I) le 7° Comunicazioni nazionali:

http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/items/10138.php

Le Comunicazioni nazionali degli Stati non inclusi nell'allegato I sono reperibili al link:

http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcom/items/10124.php

⁵⁹R. Falkner, *op. cit.*



della reputazione internazionale, che lo Stato inadempiente perderebbe. Anche le ong, sia a livello nazionale che transnazionale, possono sottoporre a scrutinio le politiche nazionali e la loro messa in opera, attività utile a far valere la responsabilità politica degli Stati; possono anche calcolare quanto gli impegni degli Stati siano adeguati a livello globale e indicare quali ulteriori sforzi dovrebbero essere fatti. L'azione della società civile, sia nazionale che transnazionale, è stata individuata anche da Robert Keohane e Micheal Oppenheimer⁶⁰ come uno strumento di pressione sui governi degli Stati, utile per condizionarne la politica nel senso dell'adempimento ai loro obblighi. È stata anche vista come un canale adatto a mobilitare fondi per realizzare azioni concrete. Un gioco su due livelli, con una combinazione di strategie internazionali e di politica interna emergerà dall'Accordo di Parigi: un livello è quello del negoziato internazionale, l'altro è quello della costruzione di coalizioni nella politica interna. Su entrambi i livelli l'azione della società civile può esercitarsi.

David Victor⁶¹ ha messo in evidenza come il sistema di trasparenza, e la verifica di quanto fatto dai singoli Stati siano elementi determinanti del buon funzionamento dell'Accordo. Per sviluppare sistemi di verifica e aumentare la trasparenza delle azioni è necessario costruire gradualmente un consenso che porti gli Stati ad accettare di essere controllati, come del resto succede in base ad altri accordi internazionali, per esempio quello sul controllo delle armi, ai quali però gli Stati arrivano per gradi e con la sicurezza che il vincolo, nel momento in cui sarà, vincolerà tutti, o comunque gli attori fondamentali⁶². L'Accordo di Parigi è un punto di partenza per sviluppare la cooperazione delle Parti, un progetto che si può sviluppare nel tempo e che permette alle Parti di proporre politiche che rispecchiano il loro interesse mentre perseguono anche quello collettivo di combattere il cambiamento climatico.

Ancora riguardo al primo gruppo di articoli merita ricordare che il Preambolo è parte integrante del funzionamento dell'Accordo, in quanto in esso vengono richiamati i valori e principi di riferimento, che connettono l'Accordo con i valori espressi nelle carte

⁶⁰R.O. Keohane, M. Oppenheimer, "Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?", in *Politics and Governance*, 4 (2016), 3, pp. 142-151.

⁶¹D.G. Victor, "What the Framework Convention on Climate Change Teaches Us About Cooperation on Climate Change", in *Politics and Governance*, 4 (2016), 3, pp. 133-141.

⁶²Ivi, p. 137.



costituzionali e nelle convenzioni internazionali che riguardano tematiche affini. È affermato il principio di equità e delle responsabilità comuni ma differenziate, e rispettive capacità, alla luce delle differenti circostanze nazionali, che prende atto delle diversità nei percorsi di sviluppo dei vari Stati e dunque del loro differente contributo al cambiamento del clima⁶³. È richiamato il principio dello sviluppo sostenibile, che, come definito nella Convenzione UNFCCC, prevede che si debba tenere conto delle generazioni future nell'uso delle risorse del pianeta⁶⁴. È poi riconosciuto che il cambiamento climatico è una preoccupazione comune del genere umano (*common concern of human kind*), e che gli Stati parti, quando agiscono per affrontarlo, dovrebbero rispettare, promuovere e considerare i loro obblighi riguardo ai diritti umani⁶⁵. La tutela degli ecosistemi è inoltre evidenziata come uno dei valori che devono guidare l'attuazione dell'Accordo.

4.3. Mitigazione

Il secondo gruppo di articoli riguarda la mitigazione, ossia la riduzione delle emissioni⁶⁶. Gli Stati Parti dell'Accordo, tutti, sono i protagonisti delle scelte politiche in materia di mitigazione, e adattamento, scelte che vengono espresse nei contributi nazionali (artt. 3 e 4).

La presentazione dei contributi nazionali (*national determined contributions – NDCs*) è un obbligo di tutti gli Stati. I contributi consistono in dichiarazioni in merito alle

⁶³Senza creare differenziazioni rigide tra gruppi di Stati (come quella sviluppati/in via di sviluppo che caratterizzava il Protocollo di Kyoto), ma permettendo di tener conto del mutato contesto globale, in particolare della diversa posizione di Paesi come Brasile, Russia, India, Cina, Sud-Africa, che sono divenuti grandi emettitori di anidride carbonica a seguito dell'importante crescita economica sperimentata dall'inizio del nuovo secolo.

⁶⁴Lo sviluppo sostenibile è uno dei principi a cui si rifà la Convenzione UNFCCC (art. 3, co. 4), nonché la dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (Principio 3), già definito nel Rapporto Brundtland (1987) come quel tipo di sviluppo che “mira a soddisfare i bisogni e le aspirazioni del presente senza compromettere la capacità di soddisfare quelli del futuro” (World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press 1987, trad.it. *Il futuro di noi tutti*, Milano, Bompiani, 1988, p. 68).

⁶⁵Un ingresso più deciso dei diritti umani nel regime del cambiamento climatico era stato auspicato già nella Conferenza di Cancun (COP16) in cui è stata assunta una decisione (1/CP16), che impegna le parti ad adottare un approccio orientato ai diritti umani nell'occuparsi di tutte le questioni relative al cambiamento climatico. Un riferimento più puntuale nella parte dispositiva dell'Accordo avrebbe aiutato ad andare in questa direzione, tuttavia la strada è aperta.

⁶⁶Sono gli artt. 2, 3, 4, 5, 6.



riduzioni di emissioni di CO₂⁶⁷ che intendono effettuare e alle politiche che prevedono di mettere in opera a tal fine nel medio termine (sono aggiornati ogni 5 anni)⁶⁸. Devono essere redatti in modo corretto e trasparente, secondo gli specifici criteri che sono stati meglio definiti con decisione adottata nella COP24. Oltre alle politiche di breve-medio periodo, gli Stati dovranno anche adottare politiche a lungo termine verso l'obiettivo della “decarbonizzazione” (*Long term strategies*, art. 4, par. 19)⁶⁹.

Quando gli Stati aggiornano i loro contributi devono farlo in modo che rappresentino una progressione nel tempo (art. 3 e 4), ovvero che le riduzioni siano via via maggiori. Si tratta di un punto fondamentale affinché l'Accordo funzioni. Poiché questo meccanismo ha lo scopo di far sì che gli impegni degli Stati siano progressivamente ampliati, si è sostenuto che, pur non potendo essere attuato coattivamente in ambito internazionale, se non funzionasse minerebbe le aspettative normative dell'Accordo, la sua integrità normativa⁷⁰.

Oran Young⁷¹, ha analizzato tale meccanismo da un punto di vista realistico. Il meccanismo per rafforzare gli impegni inserito nell'Accordo di Parigi è meno lineare rispetto a quelli inseriti in altri accordi: non si danno poteri alle conferenze delle parti di decidere norme più stringenti, come nel Protocollo di Montreal o nella Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino (MARPOL), né si prevede la fissazione di quote permesse di attività come nel caso della Convenzione sulla caccia alla balena. Si prevede piuttosto che gli impegni vengano rafforzati dalle Parti nel corso del tempo, attraverso la presentazione di nuove dichiarazioni, conteggiate con il meccanismo di bilancio globale da farsi ogni cinque anni, ma senza regole certe. Il funzionamento del meccanismo può

⁶⁷I settori in cui operare le riduzioni di emissioni sono noti da tempo e sono stati indicati già dalla Convenzione quadro nel 1992 e dal Protocollo di Kyoto nel 1997: efficienza energetica e nuove fonti di energia, agricoltura, trasporti, rifiuti, eliminazione degli incentivi ai combustibili fossili, nuove tecnologie ambientali, *carbon sequestration*, gestione sostenibile delle foreste (FCCC, art. 4, co. 1, lett.c); KP, art. 2 co. 1, lett. a) e art. 10).

⁶⁸I documenti presentati finora (ultimo accesso 27 dicembre 2018) sono 181 e sono archiviati nel registro pubblico: <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/Home.aspx>

⁶⁹I documenti presentati finora (ultimo accesso 27 dicembre 2018) sono 10 e sono archiviati alla pagina: http://unfccc.int/focus/long-term_strategies/items/9971.php

⁷⁰L. Rajamani, J. Brunnée, “The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement”, *Journal of Environmental Law*, 29 (2017), 3, pp. 537-551.

⁷¹O. Young, “The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?”, *Politics and Governance*, 4 (2016), 3, pp. 124-132.



essere facilitato dal fatto che gli Stati possono beneficiare tutti dalla salvaguardia dell'equilibrio climatico, e può invece essere osteggiato da posizioni di potere interne agli Stati: si tratta di attori che hanno un potere di veto interno agli Stati, ne è esempio l'industria del carbone negli Stati Uniti, il cui potere è riuscito a fermare la politica del Presidente Obama per la riduzione delle emissioni e per gli incentivi alle energie alternative. Tuttavia, aggiunge Young, l'influenza di tale potere potrebbe diminuire a seguito di innovazioni tecnologiche che rendano più economiche e diffondano sul mercato fonti di energia verde. Ma la condizione che potrà essere determinante per il suo funzionamento sarà un cambiamento negli atteggiamenti e nei valori, lo sviluppo di una nuova coscienza riguardo alle relazioni uomo-ambiente. Tale nuova coscienza potrebbe emergere a causa di una sorta di shock climatico, che spinga una larga parte dell'opinione pubblica a prendere il cambiamento climatico sul serio. Una possibilità meno drammatica è lo sviluppo di un movimento sociale che abbia successo nel costruire il cambiamento climatico come un problema impellente, per esempio come una crisi di salute pubblica, e che mobilizzi intorno a esso vari strati della popolazione⁷².

Una modalità ulteriore per ridurre il totale delle emissioni, e qui torno ad analizzare il secondo gruppo di articoli, è quella di agire non direttamente sulle fonti, ma di aumentare la capacità di assorbimento degli ecosistemi che già svolgono naturalmente questa funzione, in primo luogo la vegetazione⁷³. L'art. 5 dell'Accordo si riferisce appunto alla protezione degli ecosistemi coinvolti nel ciclo del carbonio. Per la gestione delle foreste era già stato costruito un quadro regolamentare, che l'Accordo fa proprio: si tratta del Quadro regolamentare REDD+ che prevede azioni di pianificazione, comunicazione, monitoraggio da parte degli Stati degli interventi da loro effettuati sulle foreste⁷⁴.

Nell'Accordo sono stati altresì previsti meccanismi di mercato e non di mercato (art. 6) sotto la denominazione di "cooperazione volontaria", uno strumento che potrà

⁷²Ivi, p. 130-131.

⁷³Tra i "depuratori" (*sinks*) e i "serbatoi" (*reservoirs*) la Convenzione elenca, oltre alle foreste, anche le biomasse, gli oceani, e altri ecosistemi terrestri, costieri e marini (l'Accordo richiama l'art. 4, paragrafo 1(d) della Convenzione).

⁷⁴Warsaw Framework for REDD+ (Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries) è stato istituito con le Decisioni 1/CP.16, paragrafo 70 e Decisioni 9-15/CP.19.



influire in modo determinante sulle modalità di funzionamento dell'Accordo e il cui concreto contenuto è stato lasciato a una decisione che doveva essere adottata nella COP24, ma che è stata rinviata, per mancanza di un accordo, alla successiva COP25 che si terrà nel novembre del 2019. Alcuni criteri che dovrebbero guidare i nuovi meccanismi, secondo quanto dice l'art. 6, sono la promozione dello sviluppo sostenibile e dell'integrità ambientale, nonché l'operare in modo trasparente, e in base al criterio dell'uso volontario e autorizzato dalla Parte che vi partecipa. L'art. 6 istituisce anche il nuovo meccanismo per il supporto dello sviluppo sostenibile, intorno al quale si discute se debba essere modellato in base al *Clean Development Mechanism (CDM)*, creato nell'ambito del Protocollo di Kyoto, oppure porsi in discontinuità rispetto a questo. Nel primo caso il meccanismo per il supporto allo sviluppo sostenibile erediterebbe i progetti, e soprattutto i crediti di carbonio da essi generati, realizzati nell'ambito CDM, ereditando così anche le problematiche dei CDM, ampiamente denunciate, come doppio conteggio delle riduzioni e interventi discutibili dal punto di vista della tutela ambientale⁷⁵. Nel secondo caso si emanciperebbe da tale esperienza attraverso un meccanismo di nuova costruzione. Nell'art. 6 si prevedono anche approcci non di mercato, integrati, olistici e bilanciati, anch'essi lasciati per la loro definizione agli ulteriori negoziati tra le Parti.

È stato messo in evidenza da Wolfgang Obergassel e altri studiosi del Wuppertal Institute⁷⁶ che la configurazione dell'Accordo di Parigi mal si adatta a meccanismi di mercato che, similmente a quelli inseriti nel Protocollo di Kyoto, vogliano generare crediti da utilizzare per adempiere agli obblighi inseriti nelle NDCs: infatti nel Protocollo di Kyoto era presente un sistema di *cap and trade*, per cui il commercio dei crediti di emissione si inseriva in un complessivo "totale" di emissioni, che in teoria avrebbe dovuto

⁷⁵Per una rassegna sulla letteratura in merito alla valutazione di tale strumento si veda R. Stavins *et al.*, *op. cit.*, p. 1045 ss.

⁷⁶W. Obergassel, C. Arens, L. Hermville, N. Kreibich, F. Mersmann, H.E. Ott, H. Wang-Helmreich, "Phoenix from the Ashes. An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change – Part I", in *Environmental Law and Management*, 27 (2015), 6, pp. 243-262 e W. Obergassel, C. Arens, L. Hermville, N. Kreibich, F. Mersmann, H.E. Ott, H. Wang-Helmreich, "Phoenix from the Ashes. An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change – Part II", in *Environmental Law and Management*, 28 (2016), 1, pp. 3-12, disponibili alla pagina: <https://wupperinst.org/en/a/wi/a/s/ad/3362/>



garantire la loro riduzione⁷⁷, ma nell'Accordo di Parigi non vi è un *cap*, cioè non vi un limite obbligatorio di riduzioni stabilito in termini di quantità di emissioni. La previsione potrebbe invece avere un significato se rivolta a valorizzare sistemi regionali di *cap and trade*, come quello europeo (ETS). Certamente senza un obbligo di riduzione preciso e senza un'autorità che controlla il suo adempimento non è possibile un sistema di *cap and trade*, tanto che si è suggerito di rendere obbligatorio il raggiungimento delle riduzioni inserite nei contributi per le Parti che vogliono partecipare ai meccanismi di mercato⁷⁸.

4.4. Adattamento

Il terzo gruppo di articoli (artt. 7 e 8) riguarda l'adattamento al cambiamento climatico, che è posto dall'Accordo di Parigi come un obiettivo globale di tutte le Parti, non soltanto dei Paesi in via di sviluppo, anche se questi ultimi sono i più colpiti dagli eventi estremi. L'Accordo di Parigi ha inteso generalizzare a tutti gli Stati l'impegno per l'adattamento, seguendo lo stesso approccio di non differenziazione utilizzato per i contributi di riduzione. Adattamento significa tutelare gli ambienti naturali e costruiti dagli effetti negativi, ormai in atto e non più evitabili, del cambiamento climatico, in modo che siano resilienti agli eventi sempre più estremi, come inondazioni, uragani, siccità, anche rafforzando gli ecosistemi. L'art. 7 dell'Accordo prevede la partecipazione di tutte le Parti a processi di pianificazione, attuazione di azioni, scambio di conoscenze, buone pratiche, ricerca. L'adattamento può essere attuato a diversi livelli, dal locale a quello internazionale, e costituisce una componente fondamentale della risposta globale di lungo termine al cambiamento climatico, perché ha lo scopo di proteggere persone, ambienti di vita ed ecosistemi. Il *Cancun Adaptation Framework*⁷⁹, già adottato nell'ambito della Convenzione, è il quadro regolamentare finalizzato alla cooperazione delle Parti sul tema, in particolare con la condivisione di conoscenze e buone pratiche. Con l'Accordo di Parigi ogni Parte deve impegnarsi nella pianificazione di politiche e piani di adattamento e comunicare le proprie strategie in merito al Segretariato della Convenzione, attraverso comunicazioni periodiche, riproducendo così un modello simile a quello previsto per le

⁷⁷Anche se questo non è avvenuto per una serie di comportamenti illeciti o al limite della liceità, come il doppio conteggio delle emissioni o la loro imputazione puramente previsionale nelle attività di progetto.

⁷⁸Ivi, p. 49.

⁷⁹Cancun Agreements, decision 1/CP.16 http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/items/6005.php.



comunicazioni sulle riduzioni. Anche queste comunicazioni saranno archiviate in un registro pubblico e ne sarà tenuto conto ai fini dell'inventario globale. Finora i piani di adattamento sono stati presentati da alcuni paesi in via di sviluppo e sono reperibili sulla pagina dedicata del sito internet della convenzione UNFCCC⁸⁰.

Nell'Accordo di Parigi ha trovato un riconoscimento anche il meccanismo volto a riparare i danni non più evitabili (art. 8), che già era stato creato negli anni precedenti. Si tratta del *Warsaw international mechanism for loss and damage*, istituito dalla decisione 3/CP.19, che prevede attività di cooperazione rivolte ai paesi in via di sviluppo nella prospettiva di dover far fronte a situazioni di emergenza: formazione di *expertise*, concessione di finanziamenti, realizzazione di sistemi di *early warning*, diffusione di assicurazioni. Il meccanismo, attraverso queste attività, prevede una sorta di compensazione per i paesi in via di sviluppo che subiscono disastri naturali, dovuti al cambiamento climatico.

Nella decisione che approva l'accordo si prevede che il Comitato esecutivo del *Warsaw Mechanism* costituisca una task force che si occupi dei profughi ambientali (*Task Force on Displacement*): questa deve essere di aiuto e coinvolgere gli organismi già esistenti nell'ambito della Convenzione, come il Comitato sull'adattamento e il Gruppo di esperti dei paesi meno sviluppati, così come organismi ed esperti fuori della Convenzione, per sviluppare raccomandazioni su approcci integrati per evitare, minimizzare e affrontare la migrazione, dovuta agli impatti avversi del mutamento climatico (Decisione 1/CP.21, punto 49). La task force è già stata costituita, ha svolto la sua prima riunione nel maggio 2017⁸¹ e il suo rapporto finale è stato adottato nella COP24. La previsione si colloca sulla strada dell'accoglimento delle richieste di integrazione nella UNFCCC della questione delle migrazioni generate dagli effetti del mutamento climatico, da tempo sollevata dal Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani⁸².

⁸⁰http://www4.unfccc.int/nap/News/Pages/national_adaptation_plans.aspx .

⁸¹I documenti sono disponibili:
http://unfccc.int/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/items/10302.php

⁸²Si veda il rapporto "Summary of the panel discussion on human rights, climate change, migrants and persons displaced across international borders" del 14 novembre 2017, A/HRC/37/35.



4.5. Mezzi di attuazione

Infine, il quarto gruppo di articoli riguarda i mezzi di attuazione (MOI – *means of implementation*)⁸³. Si tratta di strumenti a disposizione degli Stati, ma anche di altri soggetti pubblici o privati, per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo: finanziamento, trasferimento tecnologico, *capacity building*, educazione. Tali strumenti aprono spazi e offrono risorse alla partecipazione di attori non statali, come enti locali e ong. Qui si riepilogano brevemente.

L'art. 9 disciplina le modalità di finanziamento, prevedendo che il meccanismo finanziario della Convenzione, con le sue entità operative, servirà anche come meccanismo finanziario dell'Accordo. Si tratta dell'art. 11 della Convenzione, e dei Fondi che sulla base di esso si sono sviluppati (es. *Green Climate Fund*).

L'art. 10 tratta dei modi per incentivare il trasferimento tecnologico e istituisce il *Technology Framework*, che coordinerà il già esistente *Technology Mechanism*⁸⁴. Quest'ultimo prevede a sua volta due organismi, il *Technology Executive Committee* (TEC), con funzioni di analisi e indirizzo, che emana raccomandazioni agli Stati sulle politiche in tema di tecnologie utili in materia climatica e sul loro trasferimento, e il *Climate Technology Centre and Network* (CTCN) con funzioni attuative, come fornire assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo, facilitare l'accesso alla conoscenza e all'informazione e accrescere la collaborazione tra gli *stakeholders* della tecnologia climatica.

Inoltre, alcuni possibili modelli di politiche virtuose a livello locale (nazionale, regionale o municipale) sono raccolti dal processo di esame tecnico svolto nell'ambito della Convenzione (*Technical examination process*)⁸⁵, nonché attraverso l'analisi dei documenti nazionali che è servita a costituire un archivio di buone pratiche⁸⁶.

⁸³Comprende gli articoli 9, 10 e 11.

⁸⁴Istituito con decisione 1/CP.16.

⁸⁵Si tratta di un'iniziativa a cui le Parti della UNFCCC hanno dato il via nel 2014. Attualmente i punti di riferimento indicati sono, oltre alla Convenzione stessa, l'Accordo di Parigi, gli Obiettivi ONU per lo Sviluppo Sostenibile e la Convenzione quadro di Sendai per la riduzione del rischio di disastri, che hanno un nucleo comune su lotta a cambiamento climatico e sviluppo sostenibile: http://unfccc.int/resource/climateaction2020/media/1307/unfccc_spm_2017.pdf

⁸⁶<http://climateaction2020.unfccc.int/tep/policy-options/>



Anche la costruzione di capacità (art. 11) a favore dei Paesi in via di sviluppo è prevista tra i mezzi di attuazione dell'Accordo. Lo scopo è quello di facilitare il miglioramento delle abilità e delle competenze in tutte le aree di conoscenza utili ad affrontare il cambiamento climatico. Dovrebbe essere un processo guidato dal paese che riceve il contributo (*country-driven*), basato sui bisogni delle Parti e utile a stimolare l'appropriazione dei risultati da parte di queste (*ownership*). Con la Decisione 1/CP.21 è stato creato il *Paris Committee on Capacity Building*.

L'educazione, l'accesso pubblico alle informazioni e la partecipazione sono altri mezzi di attuazione inseriti nell'Accordo (art. 12), ma già previsti nella Convenzione (art. 6 FCCC): le Parti hanno preso l'impegno di migliorarle. La COP18 aveva approvato il *Doha Work Programme*⁸⁷ sull'articolo 6 della Convenzione, programma di lavoro di otto anni, da rivedere al suo termine nel 2020, ma con una valutazione intermedia nel 2016⁸⁸. Nel programma di lavoro si danno indicazioni agli Stati su come attuare politiche per favorire educazione e partecipazione, e si richiede la nomina di un *focal point* nazionale che sia di riferimento per l'attuazione dell'art. 6 della Convenzione e del Programma di Doha. Nella COP22 si è sottolineata la necessità dell'integrazione sistematica di educazione, formazione, consapevolezza, partecipazione e accesso del pubblico alle informazioni, sensibili al genere e partecipatorie, in ogni attività di mitigazione e adattamento realizzata nell'ambito della Convenzione, e dell'Accordo di Parigi, compresa l'attuazione dei contributi nazionali (NDCs) e la formulazione delle strategie a lungo termine di sviluppo a basse emissioni. La Conferenza ha deciso di chiamare le attività di attuazione dell'art. 6 "*Action for Climate Empowerment (ACE)*", creando così l'ennesimo acronimo.

Tali strumenti sono importanti soprattutto per le città, che sono attori fondamentali nella lotta al cambiamento climatico: oltre al fatto che più della metà della popolazione mondiale vive in aree urbane, con tendenza all'aumento fino a quasi il 70% nel 2050, è a livello locale che si realizzano la pianificazione del territorio e dei trasporti, strumenti

⁸⁷Decision 15/CP.18.

⁸⁸Subsidiary Body for Implementation, *Progress made in implementing the Doha work programme on Article 6 of the Convention. Synthesis report by the secretariat*, FCCC/SBI/2016/6, 23 March 2016.



chiave per la messa in opera di politiche che mirino a ridurre le emissioni⁸⁹. Le città hanno sviluppato iniziative transnazionali, che offrono assistenza tecnica e visibilità politica, e in cui cooperano nella condivisione di conoscenze e buone pratiche per la realizzazione di piani urbani di azione climatica (tra queste: *C40 Cities Climate Leadership Group C40*, *Cities for Climate Protection (CCP) Campaign*, *European Covenant of Mayors*⁹⁰, nonché la *UN-Habitat's Cities and Climate Change Initiative – CCCI*, sviluppata nell'ambito della *New Urban Agenda UN-Habitat*, adottata nell'ottobre 2016).

4.6. *Paris Rulebook: uno sguardo alle decisioni prese nella COP24*

Le caratteristiche del sistema di *governance* inserito nell'Accordo di Parigi hanno dunque permesso di uscire dal blocco che si era creato con il Protocollo di Kyoto, riaprendo la possibilità di un gioco virtuoso nella cooperazione multilaterale. Quanto l'Accordo riuscirà a essere un moltiplicatore rispetto alla cooperazione tra gli Stati dipende molto da come le sue regole di funzionamento saranno ulteriormente definite, visto che quasi tutte le disposizioni dell'Accordo rinviano a ulteriori regole attuative. Il termine indicato per adottare le decisioni in proposito (un pacchetto di regole indicato come *Paris Rulebook*) è quello della COP24, ovvero dicembre 2018.

La COP24 al momento in cui si scrive si è appena conclusa, alcune scelte sono state fatte (le decisioni prese hanno portato il nome di *Katowice Climate Package*, dal nome della città che ha ospitato la COP24), altre sono state rinviate. Se ne può fare qui solo un primo e sommario bilancio, concentrando l'attenzione su alcuni punti fondamentali dell'Accordo:

1) Il calcolo delle emissioni e l'effettivo funzionamento del meccanismo per il rafforzamento degli impegni. Le regole di dettaglio devono specificare l'esatta modalità di redazione e presentazione dei contributi nazionali, nonché di calcolo delle emissioni, e possono rendere più stringente la direttiva di aumentare l'ambizione già inserita nell'accordo.

⁸⁹K.C. Seto *et al.*, "Human Settlements, Infrastructure and Spatial Planning", in O. Edenhofer *et al.* (a cura di), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2014, p. 923 ss.

⁹⁰Ivi, p. 971.



La decisione in merito⁹¹ ha stabilito che le caratteristiche dei contributi nazionali (NDCs) sono già sufficientemente definite nell'Accordo, rinviando un'ulteriore valutazione su di esse alla conferenza del 2024. Ha invece previsto le regole per le informazioni finalizzate alla chiarezza, trasparenza e comprensione dei contributi nazionali, previste nella Decisione 1/CP.21, par. 27 (*information to facilitate clarity, transparency and understanding - ICTU*), regole che saranno obbligatorie dalla seconda dichiarazione, mentre per la prima sono raccomandate. Vi è descritto in modo più dettagliato quanto già indicato dall'Accordo di Parigi riguardo a come devono essere costruiti i contributi nazionali, ovvero rendendo noti, tra le varie cose, i punti di partenza per le proiezioni delle emissioni, i periodi per l'attuazione delle riduzioni, l'ampiezza delle fonti coperte, i processi partecipativi che hanno preceduto la costruzione del contributo, e le metodologie di calcolo di emissioni e riduzioni.

Tra le informazioni finalizzate alla chiarezza vi sono anche spiegazioni su come la Parte ritiene che il suo contributo sia chiaro e ambizioso in relazione alle circostanze nazionali, ovvero come questo ha previsto riduzioni delle proprie emissioni sempre più ampie nel tempo (quanto richiesto dall'art. 4, par. 3, 4 e 6 dell'Accordo). Inoltre, ogni Parte deve spiegare perché ritiene che il suo contributo aiuti nel raggiungimento dell'obiettivo di non creare modificazioni climatiche dannose per il genere umano e in particolare il mantenimento della temperatura globale ben al di sotto dei 2°C rispetto al livello preindustriale (art. 2 UNFCCC e art. 2 Accordo di Parigi). Per aumentare nel tempo gli impegni delle Parti, si utilizzano ancora una volta i meccanismi di visibilità degli impegni e di responsabilità politica. Sarà quindi molto importante l'attività di pressione politica da parte della società civile e delle autorità pubbliche, statali e non, per la richiesta di rafforzamento degli impegni.

Anche le regole per il conteggio delle emissioni sono indicate nell'allegato e sono obbligatorie dalla seconda dichiarazione. In particolare, si prevede che le Parti calcolino emissioni e riduzioni utilizzando i metodi validati dall'IPCC e in armonia con le linee guida sulla trasparenza delle azioni e del supporto previste dall'art. 13 dell'Accordo e approvate anch'esse nella COP24. Si prevede anche, tuttavia, che le Parti che non possono

⁹¹UNFCCC/CP/2018/L.22.



utilizzare i metodi di calcolo validati dall'IPCC, diano spiegazioni sul metodo che hanno utilizzato. La standardizzazione dei contributi nazionali potrà in alcuni casi quindi non essere completa, anche se la regola generale resta questa.

2) La configurazione del sistema di trasparenza. Le regole di dettaglio per la rendicontazione delle emissioni e per la revisione da parte degli esperti hanno l'effetto di definire la reale standardizzazione della reportistica e il grado di trasparenza e accessibilità che ne deriva, e di conseguenza quanto penetrante potrà essere il controllo sull'azione degli Stati da parte degli altri Stati e della società civile, interna e transnazionale. Tali regole (*modalities, procedures and guidelines – MPGs*) sono state adottate nella COP24⁹², e d'ora in avanti disciplineranno la rendicontazione e la revisione dei contributi delle Parti, sostituendo quanto dovuto in base alla UNFCCC. Le Parti che sono paesi in via di sviluppo possono applicare queste regole in modo flessibile, cambiando l'ampiezza, la frequenza e il livello di dettaglio dei rendiconti, nonché l'ampiezza della revisione, e motivandone le ragioni. I documenti che devono essere presentati obbligatoriamente da tutte le Parti per tracciare l'andamento delle azioni di riduzione delle emissioni sono i rapporti biennali di trasparenza, che comprendono l'inventario nazionale delle emissioni e l'informazione sui progressi nell'attuazione dei propri impegni; poi vi è l'informazione sul supporto fornito (vincolante solo per i paesi sviluppati) e il rapporto sull'adattamento (opzionale); la prima scadenza è la fine del 2024. Le regole, rifacendosi alle linee guida del IPCC⁹³, descrivono nel dettaglio quale deve essere il contenuto dei rendiconti.

Si disciplina inoltre il processo di revisione da parte degli esperti, a cui verranno sottoposti tutti i documenti presentati obbligatoriamente, ovvero l'inventario nazionale delle emissioni, l'informazione sui progressi nell'attuazione dei propri impegni e l'informazione sul supporto fornito.

La revisione degli esperti dovrà verificare che i rapporti presentati siano fatti secondo le linee guida per la rendicontazione, e controllare l'attuazione di quanto previsto nei contributi nazionali, nonché il supporto fornito, senza tuttavia dare giudizi politici, né valutare in assoluto l'adeguatezza di quanto previsto nei contributi e dell'entità del

⁹²FCCC/CP/2018/L.23.

⁹³IPCC, 2006 *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*.



supporto. Le revisioni dei documenti presentati dagli Stati possono essere di diverse tipologie, comprendendo anche visite nel paese sottoposto a revisione. La redazione dei rapporti degli esperti avviene in fasi successive, nelle quali vi è la possibilità per la parte di rispondere a quanto scritto dai revisori nella bozza del rapporto, risposta di cui il rapporto finale dovrà tenere conto.

Successivamente alla revisione degli esperti è previsto il dialogo facilitativo (*facilitative multilateral consideration of progress*), una fase di revisione politica, nella quale i documenti presentati da una Parte, e il rapporto di revisione, vengono discussi dalle altre Parti, con la possibilità per le organizzazioni non governative di partecipare come osservatori.

Entro il novembre del 2020 saranno elaborati e adottati formati standard per la rendicontazione e per la revisione. Sia i documenti presentati dalle Parti, sia i documenti prodotti dagli esperti verranno resi pubblici tramite il sito internet della UNFCCC. I risultati dei rapporti di revisione oltre che rendere visibile l'azione della Parte, sono molto importanti anche perché su di essi potrà inserirsi l'azione del Comitato per l'adempimento.

3) La struttura del sistema di adempimento. Le regole di dettaglio hanno il compito di chiarire la composizione degli organismi di controllo e la loro posizione di maggiore o minore dipendenza dal mandato degli Stati che li nominano e le loro modalità di azione: tutto ciò influirà sull'autorevolezza degli organismi e quindi sull'incisività del controllo. La decisione adottata nella COP24⁹⁴ ribadisce la natura non giurisdizionale del Comitato: esso non dovrà agire né come meccanismo di *enforcement*, né come risolutore di controversie, né imporre sanzioni; dovrà rispettare la sovranità nazionale. Il Comitato sarà composto di 12 membri, esperti nei campi scientifico, tecnico, socioeconomico e giuridico, con un'equa rappresentanza delle diverse aree geografiche. Sarà eletto dalla Conferenza delle Parti dell'Accordo, per la prima volta nel 2019 e si riunirà due volte l'anno a partire dal 2020. I membri del Comitato, nonostante siano indicati dagli Stati Parti, non opereranno come loro rappresentanti, ma come esperti individuali. Questo dato è importante perché permette di creare una certa autonomia dei singoli membri rispetto

⁹⁴FCCC/CP/2018/L.5.



allo Stato d'appartenenza e di sviluppare una coesione interna all'organo, rafforzata dal fatto che le regole di procedura interne e le modalità di argomentazione delle decisioni (punti 17-18 della decisione) saranno sviluppate dal Comitato stesso (dovrebbero essere approvate dalla CMA nel 2020).

La decisione prevede i casi in cui il comitato può iniziare la sua azione e alcune regole di procedura a cui questa deve rifarsi. Le decisioni del Comitato sono adottate con un quorum di dieci membri presenti; è necessario fare ogni sforzo per adottare le decisioni per consenso, ma nel caso i tentativi non riescano possono essere adottate con la maggioranza dei tre quarti dei membri presenti e votanti.

Il Comitato potrà intervenire quando un Paese non avrà presentato o mantenuto il proprio contributo (NDC), oppure non avrà presentato un rapporto obbligatorio, o non avrà partecipato al dialogo facilitativo, o non avrà presentato una comunicazione obbligatoria riguardante il supporto finanziario. Il Comitato nella sua azione dovrà tenere conto della natura giuridica delle previsioni dell'Accordo, dei commenti della Parte interessata, e delle sue capacità e circostanze nazionali. Tra le misure che potrà adottare vi sono: dialogare con la Parte interessata per identificare problemi e soluzioni, assistere la Parte nell'utilizzare le possibilità offerte dall'Accordo, e fare raccomandazioni riguardo a queste, raccomandare lo sviluppo di un piano di azione e assistere nel suo sviluppo, e infine pubblicare le evidenze in merito all'attuazione e all'adempimento derivanti dall'esame dell'azione, o della mancanza di azione, della Parte.

4) La conformazione dei mercati dei crediti. Si tratta di un punto dirimente, in quanto una loro configurazione sul modello dei meccanismi di mercato del Protocollo di Kyoto potrebbe vanificare completamente gli strumenti virtuosi inseriti nell'Accordo di Parigi; ed è difficilmente ipotizzabile un meccanismo di mercato di portata internazionale di tipo *cap and trade*, non avendo imposto l'Accordo di Parigi nessun tetto massimo alle emissioni. Nelle ipotesi uscite dai negoziati si parlava di "aggiustamenti" che le Parti avrebbero dovuto fare sui propri contributi NDC a seguito di vendita o acquisto di crediti, ma la COP24 non ha deciso su questo tema, ed ha rinviato la decisione alla conferenza dell'anno successivo, in quanto non è stato raggiunto un accordo tra le Parti sui testi presentati. Questi erano tre: uno sullo scambio internazionale di crediti, che ha come obiettivo quello di collegare tra di loro i mercati di crediti esistenti a livello nazionale o



sovranzionale, ad esempio l'*emissions trading* europeo (art. 6, par. 2); uno sul meccanismo per lo sviluppo sostenibile, che ha come obiettivo la generazione di crediti di emissioni da attività di progetto, sul modello dei meccanismi *clean development mechanism* e *joint implementation* del Protocollo di Kyoto (art. 6, par. 4); e infine uno sui meccanismi non di mercato, strumento che riguarda la cooperazione tra Stati in attività di diverso tipo volte alla riduzione delle emissioni, attività che non produrranno crediti scambiabili (art. 6, par. 8). Nel corso del prossimo anno i negoziati continueranno e i loro risultati saranno fondamentali perché una configurazione dei meccanismi di mercato modellata su quelli del Protocollo di Kyoto potrebbe vanificare i passi avanti fatti con l'Accordo di Parigi. Basti ricordare due pericoli: il doppio conteggio delle riduzioni emissioni, sia per chi genera il credito sia per chi lo usa, pratica diffusa nel regime di Kyoto, e l'utilizzo dei crediti generati con i meccanismi del Protocollo di Kyoto, ormai sovrabbondanti e inutilizzati, per adempiere agli obblighi nel nuovo sistema dell'Accordo di Parigi.

5) Migrazioni. È un altro punto significativo tra quelli discussi a Katowice poiché si tratta di coordinare, intorno al tema dei profughi climatici, il sistema della UNFCCC e quello dei diritti umani. La Task Force on displacement ha lavorato per due anni e ha presentato le proprie raccomandazioni alla Conferenza delle Parti a fine 2018, che le ha adottate con una propria decisione⁹⁵, invitando gli Stati Parti e gli organismi internazionali a tenerne conto. Le raccomandazioni sono rivolte agli organismi che operano nell'ambito della UNFCCC, agli Stati Parti e agli altri organismi internazionali. Tra di esse si possono ricordare l'invito agli Stati a formulare leggi, politiche e strategie che abbiano chiara l'importanza di scegliere approcci integrati per evitare, minimizzare e gestire la migrazione legata agli impatti negativi del cambiamento climatico, nel più ampio contesto della mobilità umana, tenendo in considerazione i loro obblighi riguardo ai diritti umani, nonché altri standard internazionali e considerazioni giuridiche rilevanti; di integrare le migrazioni climatiche nei processi di pianificazione nazionali e di facilitare la migrazione sicura, ordinata e responsabile.

⁹⁵ FCCC/SB/2018/L.6.



5. L'Accordo di Parigi tra *governance* internazionale, diritto e diritti

5.1. Potenzialità e debolezza della *governance* del clima

La *governance* del clima, con le sue caratteristiche di frammentarietà, policentricità e transnazionalità, ha ora un nuovo strumento, il sistema nato dall'Accordo di Parigi, che si inserisce nel panorama esistente in modo morbido, lasciando spazio agli organismi già operanti. Tuttavia, pur essendo lieve e flessibile, il nuovo sistema che emerge dall'Accordo di Parigi ha fatto una scelta chiara, ponendo al centro l'azione degli Stati, che riceverà un coordinamento dalle istituzioni internazionali, ma che sarà in primo piano nella politica internazionale. Questa scelta si riflette nella natura ibrida dell'Accordo, che coniuga obblighi stringenti, prevalentemente procedurali, a discrezionalità degli Stati nella scelta delle politiche⁹⁶.

L'Accordo stimola dunque l'azione dal basso, in primo luogo da parte degli Stati. Ma la sua struttura è funzionale anche all'azione degli altri soggetti operanti nell'ambito della *governance* del clima. Si è costruita per esempio una piattaforma per la partecipazione e collaborazione diretta tra le autorità locali, mentre i vari quadri regolamentari (*frameworks*) nati dalla Convenzione sono stati fatti propri dall'Accordo e dotati di ulteriori strumenti di *governance* interna, per esempio il Comitato sull'Adattamento e il *Technology Framework*, che sono andati ad integrare organismi già creati precedentemente all'Accordo di Parigi. In questi, e negli organismi pubblici e privati ad essi connessi, si producono attività in senso lato regolamentari, come l'emanazione di linee guida per la redazione di documentazione, di standard di riferimento per la stima o la misurazione di emissioni, di parametri per la valutazione di progetti, di raccomandazioni sulle tecniche da utilizzare. Tale natura della *governance* del clima è anche uno stimolo all'azione delle imprese, dalle quali ci si potrebbe aspettare una fioritura di innovazione tecnologica, che è essenziale per risolvere la questione climatica, e fa quindi sperare in un funzionamento virtuoso dei meccanismi dell'Accordo.

⁹⁶Si veda D. Bodansky, "The Legal Character of the Paris Agreement", in *Review of European, Comparative, and International Environmental Law*, 25 (2016), 2, pp. 142-150. L'autore ha sottolineato come l'Accordo di Parigi contenga un insieme di disposizioni, alcune obbligatorie e altre no, e ha cercato di distinguere, nel testo dell'Accordo, le parti che creano obblighi giuridici da quelle che hanno valore di esortazione o obiettivo politico.



Tuttavia, gli ulteriori fattori che influiscono sul sistema (le posizioni di veto di alcuni forti attori economici, la tendenza ad agire secondo l'abitudine, il gioco sempre aperto tra gli Stati in mancanza di obblighi cogenti) rendono possibile che si verifichi anche l'opzione opposta, di sostanziale inefficacia della *governance* del clima. La questione si pone da subito in modo concreto se si guarda agli impegni degli Stati Parti (presi prima della firma dell'Accordo e confermati successivamente), che non sono affatto sufficienti a raggiungere le riduzioni di emissioni necessarie al mantenimento della temperatura sotto i 2°C in più rispetto all'epoca preindustriale⁹⁷, anzi sono assolutamente carenti⁹⁸.

Come si è visto la mancanza di impegni vincolanti e la mancanza di meccanismi di *enforcement*, è una debolezza dell'Accordo di Parigi che è stata necessaria alla sua conclusione, e ne condiziona il destino. In tal modo la possibilità dell'inerzia degli Stati nell'adozione di politiche, o la scelta di politiche inadeguate⁹⁹, o ancora l'eventualità che gli Stati adottino politiche adeguate, ma che poi non le attuino effettivamente, ricevono nell'Accordo un controllo non stringente. Il sistema di trasparenza e quello di adempimento (artt. 13 e 15), ripongono infatti la loro forza nella reputazione politica degli Stati, non essendo assistiti da procedure di adempimento di *hard law*. Il modo in cui tali sistemi funzioneranno effettivamente, a seguito delle decisioni prese nella COP24 e di quelle che ulteriormente ne specificheranno il funzionamento, sarà fondamentale per determinare la serietà e l'effettività di tali meccanismi: la reale standardizzazione della reportistica e il grado di trasparenza e accessibilità che ne deriva, le modalità dei controlli

⁹⁷*Synthesis report on the aggregate effect of intended nationally determined contributions:* http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/9240.php

⁹⁸ Il rapporto pubblicato da UNEP sulle emissioni del 2017 ha affermato che gli impegni presi nelle NDCs coprono appena un terzo delle riduzioni necessarie: UNEP, *The Emissions Gap Report 2017*, 2017, disponibile in https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22070/EGR_2017.pdf Mentre il rapporto sulle emissioni 2018 ha segnalato un peggioramento della valutazione a seguito dei nuovi dati, tra cui la crescita di emissioni del 2017: gli attuali impegni contenuti nelle NDCs dovrebbero essere circa triplicati per raggiungere l'obiettivo di rimanere sotto i 2°, e moltiplicati per cinque per raggiungere l'obiettivo di rimanere sotto 1,5°: UNEP, *The Emissions Gap Report 2018*, 2018, disponibile in https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26879/EGR2018_ESEN.pdf?sequence=10

⁹⁹Come valutare se una politica nazionale è adeguata o meno in relazione agli obblighi di riduzione e adattamento stabiliti dagli accordi sul clima? Certamente un primo punto di riferimento molto autorevole sono i rapporti dell'IPCC, che passando in rassegna la letteratura scientifica indicano la quantità di riduzioni necessarie a mantenere la temperatura sotto una certa soglia, nonché le tipologie di intervento utili a raggiungere il risultato.



che saranno svolti dagli esperti sulle dichiarazioni degli Stati, l'effettuazione di visite e l'utilizzo di dati dai satelliti, l'autorevolezza degli organismi di controllo designati. Sono tutti elementi che possono rendere l'attività di monitoraggio e controllo, seppur non assistita da sanzioni, uno strumento in grado di creare conoscenza e consapevolezza da parte della società civile, e delle autorità pubbliche, statali e non, per l'esercizio di un controllo diffuso.

Tuttavia, ulteriori considerazioni ci possono far parlare dell'Accordo di Parigi, come caratterizzato da una "ambigua debolezza", in quanto nella sua debolezza trova la sua forza. Credo che, a partire da alcune analisi critiche dei concetti di *governance* e regimi (svolte nei punti seguenti, da 5.2 a 5.5), si possa cercare di dare una lettura della *governance* del clima dopo l'Accordo di Parigi che pone attenzione alla dimensione normativa, e in particolare a quella dei diritti delle persone, e in tale dimensione rintracciare la forza che sembra apparentemente mancare all'Accordo.

5.2. *Un reticolo normativo policentrico: frammentazione e connessioni*

Il regime creato dalla UNFCCC e dall'Accordo di Parigi può essere letto anche dal punto di vista giuridico, e vi si può rintracciare una produzione di norme, anche se in forma differente da quella propria degli Stati. Per fare ciò è opportuno rifarsi alla declinazione in senso teorico giuridico della dottrina dei regimi internazionali, operata da Danilo Zolo, a partire dalla sua versione neorealistica¹⁰⁰. Così rielaborata, tale dottrina è uno strumento utile a mettere in evidenza, nella complessità del contesto internazionale, "un reticolo normativo policentrico, che emerge da processi diffusi di interazione strategica e di negoziazione multilaterale"¹⁰¹, un reticolo che ha la struttura "di una serie di ragnatele disposte a frattale"¹⁰². I regimi internazionali nascono nelle condizioni di elevata interdipendenza dei fattori internazionali e di mancanza di funzioni di governo centralizzate, in cui la negoziazione multilaterale è una fonte decentrata di produzione e applicazione del diritto internazionale. Essi formulano apparati di norme generali, regole

¹⁰⁰D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 2002, p. 126 ss. Gli autori a partire dai quali Zolo rielabora la sua versione della teoria dei regimi internazionali sono Robert Keohane e Stephen Krasner.

¹⁰¹Ivi, p. 130.

¹⁰²*Ibid.*



specifiche e procedure, in grado di definire i diritti degli attori e indirizzarne i comportamenti, e pur essendo creazioni nate prevalentemente dall'iniziativa degli Stati, acquistano una certa autonomia riguardo a questi¹⁰³.

Si può rintracciare nel regime del clima anche un fenomeno di frammentazione del diritto internazionale. La frammentazione si concretizza, secondo Marti Koskenniemi, nella creazione di spazi tematici separati tra loro, dedicati a interessi specifici, in cui giocano un ruolo primario gli esperti: diritti umani, diritto ambientale, diritto del commercio internazionale, e così via, ambiti tra i quali possono anche verificarsi conflitti¹⁰⁴. La frammentazione è uno dei tre processi che caratterizzano la globalizzazione; gli altri due sono deformalizzazione e “impero”. La deformalizzazione, anch'essa riguardante il diritto internazionale, si riferisce alla sua produzione pubblica secondo le forme stabilite, che viene sostituita da reti non territoriali flessibili e informali per gestire gli affari globali: ne è un esempio la *lex mercatoria*. Nell'ambito del cambiamento climatico si può invece far riferimento ai numerosi soggetti pubblici e privati che svolgono funzioni in senso lato regolamentari, producendo standard, linee guida, rapporti¹⁰⁵. La figura dell'impero è riferita da Koskenniemi alla posizione tenuta degli USA nell'ambito del diritto internazionale: numerosi trattati internazionali, tra cui per es. quello sulle mine anti-uomo, quello per la messa la bando dei test nucleari, la convenzione sui diritti del fanciullo, il Protocollo di Kyoto, la convenzione sulla diversità biologica, solo per elencarne alcuni, non sono stati sottoscritti dagli USA, che così si sono tenuti fuori da molti impegni internazionali vincolanti. A questi, come si è visto, si potrebbe aggiungere nel 2020 l'Accordo di Parigi, se l'attuale presidente Trump porterà avanti l'intenzione di recedere.

I regimi connettono, come ha evidenziato Gunther Teubner, ambiti tematici al di là dei confini nazionali, a volte globalmente, aggregati attorno al settore di riferimento (la salute, la cultura, i diritti umani, l'ambiente, il cambiamento climatico e così via), sono sistemi parziali autonomi, in cui l'integrazione si ha a livello tematico e globale piuttosto

¹⁰³*Ibid.*

¹⁰⁴M. Koskenniemi, *Global Governance and Public International Law*, cit., p. 243.

¹⁰⁵Su cui si veda *supra* il par. 3.



che a livello organico e territoriale¹⁰⁶. L'autonomia dei regimi è stata letta da Teubner anche come autoreferenzialità degli stessi che, insieme alla loro continua espansione, genera le problematiche della sovrapposizione di regimi regolatori e del conflitto tra le regole da essi dettate¹⁰⁷. Tanto che, per evitare le conseguenze della crescita incontrollata dei settori parziali differenziati e in competizione tra loro sulle aree di confine, si è proposto di rintracciare nell'arena globale una funzione di limite, analoga a quella svolta finora dalle costituzioni negli Stati moderni. Tale funzione dovrebbe essere individuata, secondo Teubner, nella dimensione transnazionale, escludendo dunque che sia limitata alle costituzioni degli Stati, ma non dovrebbe coincidere con un costituzionalismo su scala globale, come quello ipotizzato da Jurgen Habermas¹⁰⁸.

La funzione di limite dovrebbe essere ipotizzata nell'ambito del costituzionalismo sociale, fenomeno individuato a partire da un approccio sociologico al costituzionalismo, che individua processi costituzionali non solo nelle istituzioni politiche, ma anche nelle istituzioni sociali, in particolare negli ambiti differenziati in cui riscontra la presenza di "costituzioni transnazionali", le costituzioni interne dei sistemi sociali parziali. Un costituzionalismo sociale potrebbe limitare le tendenze espansive dei numerosi sistemi sociali parziali e sviluppare la loro capacità di integrazione¹⁰⁹.

Utilizzando il linguaggio della teoria dei sistemi, Teubner ritiene che per la costituzionalizzazione dei sistemi sociali, a differenza che per la loro chiusura operativa, sia sufficiente la autodescrizione, cioè la creazione di un'identità collettiva a cui la costituzione possa fare riferimento, senza la creazione di un soggetto collettivo o di un'organizzazione formale. Identificativo della presenza di una costituzione è secondo Teubner il dato culturale che il sistema possa rifarsi a un mito fondativo, una narrazione che fonda l'origine e l'identità collettiva¹¹⁰. E tali miti non sono esclusivi dello stato nazione, ma possono esistere anche nei regimi transnazionali, che "creano da sé i propri

¹⁰⁶G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., p. 3 ss.

¹⁰⁷Ivi, p. 175 ss.

¹⁰⁸J. Habermas, "La costituzionalizzazione del diritto internazionale ha ancora una possibilità?", in id., *Der Gespaltene Westen*, Frankfurt am Main, Surkamp Verlag, 2004, trad. it. *L'Occidente diviso*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

¹⁰⁹G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., p. 7.

¹¹⁰Ivi, p. 62.



miti di origine, costruendo finzioni riguardo al proprio fondamento a cui attingono costantemente”¹¹¹. Le costituzioni dei regimi non ricorrono al mito fondativo della volontà del legislatore, ma inventano finzioni che permettono di trovare il fondamento nei sistemi sociali parziali ai quali i regimi sono accoppiati strutturalmente, e nei quali rintracciano materiali di senso non necessariamente giuridici. Nella creazione di tale identità collettiva gioca un ruolo importante la nascita di una cultura condivisa, cultura che Teubner rintraccia nei sistemi sociali parziali, nei contenuti sviluppati dall’*expertise* specializzata sul tema¹¹².

Il regime del clima ha dettato gli obiettivi e creato il vocabolario di base con cui leggere la crisi climatica, creando una cultura, nata in un contesto settorializzato, condivisa dagli esperti che lavorano nell’ambito delle organizzazioni internazionali. Ma l’ambito settoriale si è ampliato anche alle organizzazioni non governative, comprendendo anche soggetti privati o pubblico-privati, che condividono un linguaggio e una cultura comuni.

Ci si può porre la questione se, a partire da tale cultura, esistano le premesse di una “costituzione transnazionale”, se ne esista un mito fondativo, e quale ruolo giochi in essa la dimensione dei diritti.

5.3. La giuridicità dell’Accordo di Parigi

La dimensione normativa dell’Accordo riveste un suo valore autonomo e non deve essere vista come uno strumento della *governance* del clima. Come Martii Koskenniemi ha messo in evidenza, fin dall’emergere dell’ethos della *governance*, negli anni '90 del secolo scorso, vi è stata una discrepanza fondamentale tra questa e il diritto pubblico internazionale: quest’ultimo è sembrato troppo stringente, limitante, un ostacolo all’azione, così è stato in varie occasioni messo da parte. Il diritto è stato considerato dunque come uno strumento della *governance*, utilizzato solo se utile allo scopo. La mentalità della *governance* non riconosce infatti nessuna spinta indipendente all’adempimento nei confronti del diritto. Per tale mentalità il diritto è sia un ponte che

¹¹¹Ivi, p. 63.

¹¹²Ivi, p. 64. Teubner sviluppa tale argomento anche a partire dal saggio di M. Koskenniemi, “The Politics of International Law – 20 Years Later”, *The European Journal of International Law*, 20 (2009), 1, pp. 7-19.



un muro: un ponte verso gli obiettivi ritenuti buoni, un muro quando frustra quegli obiettivi¹¹³.

La mentalità della *governance* guarda oltre il diritto, verso gli scopi che gli attori si pongono. Ma, poiché non ci sono scopi specifici e condivisi dietro la forma della legge, questa mentalità autorizza i decisori politici a perseguire gli scopi loro propri. Questo processo avviene anche tramite il trasferimento, attraverso la deformalizzazione della legge, dal legislativo al burocratico: la divisione delle regolamentazioni internazionali in ambiti funzionali delimitati trasferisce potere agli esperti posizionati nei corpi specializzati che amministrano tali ambiti¹¹⁴.

Per andare oltre l'uso strumentale che se ne fa nella mentalità della *governance*, è necessario considerare un altro aspetto del diritto, che si appiglia alla sua specificità rispetto ad altre istanze, ovvero alla giuridicità: è attraverso la forma del diritto che i gruppi sociali possono porre le loro rivendicazioni in termini universali, facendo sì che queste siano ascoltate come qualcosa di più di preferenze o interessi personali. Così viene riconfigurata la relazione tra chi rivendica e le istituzioni a cui le rivendicazioni sono indirizzate, sia nel senso di qualificare il soggetto che rivendica come giuridicamente legittimato alla richiesta (non per bontà o carità, ma per diritto), sia di far sì che chi si trova in posizioni di potere sia responsabile per le sue decisioni. Il diritto può essere il fondamento per la costruzione di uno spazio pubblico, in cui i gruppi i cui interessi non sono ben rappresentati nei corpi della *governance* ricevono una voce. Il diritto abilita quei gruppi a porre le loro rivendicazioni non come interessi specifici, ma come interessi della società internazionale come un tutto¹¹⁵.

I meccanismi e i quadri regolamentari (*frameworks*) costruiti dall'Accordo di Parigi danno luogo a processi di *governance*, che possono risultare a volte virtuosi a volte inadeguati, a seconda delle caratteristiche, della volontà e degli altri fattori messi in gioco dagli attori che ne sono protagonisti. Ma l'Accordo ha una dimensione normativa che è

¹¹³M. Koskenniemi, *Global Governance and Public International Law*, cit., p. 251

¹¹⁴Ivi, p. 252.

¹¹⁵ Ivi, p. 253: "[...] they enable the formulation of our (particular) grievances in generalizable terms. The private violations appear as not only something that happened to me, but as something that happened to everyone in my position. To claim a right is in this respect different from claiming a benefit or appealing to charity".



indipendente dalla buona riuscita di tali processi. Mi riferisco a quelle parti dell'Accordo che usano il linguaggio del diritto e dalle quali può essere ricavata una norma giuridica: tra queste, solo per fare degli esempi, ma non in maniera esaustiva, si possono ricordare i principi, l'obiettivo collettivo di riduzione delle emissioni, gli obblighi di adozione di piani e politiche, gli obblighi di comunicazione delle politiche adottate e delle emissioni prodotte. In queste parti l'Accordo usa il linguaggio del diritto ed è la forma giuridica in se stessa che conta, in quanto attraverso di essa le rivendicazioni dei singoli possono essere formulate in termini giuridici, ovvero universali, riguardanti tutti coloro che sono in una certa posizione, e non solo il singolo nella sua particolarità. Koskeniemi dice che caratteristica del diritto, rispetto alla *governance*, non è *cosa* dice, ma *come* lo dice¹¹⁶. Gli accordi internazionali hanno valore più per la loro forma che per il loro contenuto: spesso infatti non vi è accordo sul significato dei termini usati (per es. sovranità, pace, *ius cogens*), nella Carta delle Nazioni, o in qualunque altro documento, dando luogo a interpretazioni differenti. Il valore di questi documenti risiede nella loro forma, che è la forma giuridica. Così il nuovo consenso climatico sull'Accordo è indice che il suo obiettivo di fondo ha ricevuto un'ampia condivisione, nessuno Stato negherebbe ora il fenomeno del cambiamento climatico e la necessità d'intervenire (eccetto gli USA dell'Amministrazione Trump), anche se non si può certo dire che sulle singole disposizioni vi sia accordo, anzi si sa bene che molte sono ambigue proprio per rispettare i compromessi fatti tra le Parti.

5.4. L'Accordo di Parigi e i diritti umani

La dimensione normativa dell'Accordo di Parigi, la sua giuridicità, comprende anche il Preambolo, nel quale si riconosce il legame tra cambiamento climatico e diritti umani. S'inserisce così nell'accordo un aggancio normativo sul quale sviluppare i legami con le Convenzioni in tema di diritti umani, lavoro peraltro già in corso da alcuni anni nell'ambito degli organismi specializzati della Nazioni Unite.

Il collegamento tra diritti umani e cambiamento climatico è stato elaborato nel merito in un rapporto *ad hoc* dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti

¹¹⁶Ivi, p. 253.



Umani, pubblicato nel gennaio 2009¹¹⁷, nel quale si analizzano le implicazioni degli effetti del cambiamento climatico su specifici diritti umani¹¹⁸, gli effetti su specifici gruppi vulnerabili, in particolare i bambini¹¹⁹, le conseguenze delle migrazioni e dei conflitti dovuti al cambiamento climatico sui diritti umani¹²⁰, nonché le implicazioni per i diritti umani delle misure adottate per affrontare il cambiamento climatico¹²¹. Si richiamano le obbligazioni assunte dagli Stati nell'ambito di specifiche Convenzioni in

¹¹⁷A/HRC/10/61 – *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 January 2009. Sulle relazioni tra cambiamento climatico e diritti umani sono stati pubblicati dall'Ufficio anche altri rapporti: A/HRC/25/53 del 30 dicembre 2013, A/HRC/31/52 del 1° febbraio 2016 e il *Focus report on human rights and climate change* del giugno 2014: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx>

¹¹⁸Il diritto alla vita viene per primo in considerazione, non permette deroghe e impone agli Stati di prendere misure per la sua protezione: gli effetti del cambiamento climatico minacciano direttamente tale diritto quando danno luogo a eventi estremi come uragani, alluvioni, piogge di eccezionale intensità. Il diritto al cibo è inteso come il diritto di ognuno a essere libero dalla fame e il cambiamento climatico aumenta il rischio di non riuscire a produrre gli alimenti necessari, soprattutto nelle regioni più povere. Il diritto all'acqua, inteso come diritto a una quantità sufficiente, sana, accessibile di acqua, per gli usi personali e domestici, è toccato anch'esso negativamente dal cambiamento climatico, che esaspera i problemi già esistenti sulle risorse idriche influenzando sui ghiacciai e provocando siccità e alluvioni. Il diritto alla salute è doppiamente aggredito, sia per la diffusione di malattie stimolata dal cambiamento climatico, sia per il degrado dell'ambiente naturale, considerato uno dei determinanti della salute. Il diritto ad un'abitazione adeguata è messo a rischio, tra le altre cose, dagli eventi estremi e dalla necessità di abbandonare la propria casa. Il diritto all'autodeterminazione è aggredito in particolare in quei Paesi messi a rischio di scomparsa per gli effetti dell'innalzamento del livello del mare (p. 7 ss.).

¹¹⁹I bambini e gli adolescenti, specialmente nei paesi in via di sviluppo, sono le prime vittime di eventi estremi e delle loro conseguenze, come diffusione di malattie, mancanza di alloggi, impossibilità di frequentare le scuole. La Convenzione sui diritti del fanciullo impone agli Stati di agire per assicurare la realizzazione di tutti i diritti inclusi nella Convenzione, incluse misure per la salvaguardia della vita, sopravvivenza e sviluppo, tra le altre cose prendendo provvedimenti contro problemi d'inquinamento e degrado ambientale (p. 16 ss.).

¹²⁰Fin dal primo rapporto del IPCC del 1990 la migrazione è stata individuata come uno degli impatti più rilevanti del cambiamento climatico, stimando che, nel 2050, 150 milioni di persone potrebbero essere sfollate a causa di fenomeni dovuti al cambiamento climatico, come desertificazione, crescente scarsità di acqua, alluvioni e uragani. Quanto alla migrazione interna alle frontiere, vengono richiamati i doveri di protezione degli Stati nei confronti dei loro abitanti. Quanto alla migrazione internazionale il Rapporto rileva le problematiche sollevate in relazione alla Convenzione sui rifugiati e al fatto che il termine entrato in uso di "rifugiato ambientale" o "rifugiato climatico" non ha uno status giuridico definito nel diritto internazionale dei rifugiati, e per questo motivo secondo UNHCR non dovrebbe essere usato. Il caso in cui gli effetti del cambiamento climatico siano la causa di un conflitto, dal quale è originato lo sfollamento è ricompreso senza dubbio nell'applicazione del diritto umanitario e nella Convenzione sui rifugiati (p.18 ss.).

¹²¹Vi è la possibilità che le azioni per ridurre le emissioni impattino sui diritti umani, come nel caso di alcune forme di biocombustibili, in cui la coltivazione dei cereali per l'utilizzo come combustibile può fare concorrenza alla coltivazione per fini alimentari, oppure nel caso del framework REDD+ per la gestione delle foreste, in cui i diritti dei popoli indigeni potrebbero esser messi da parte (p. 22).



tema di diritti umani, come la Convenzione per i diritti del fanciullo (1989) e la Convenzione di Ginevra sui Rifugiati (1951).

Il richiamo ai diritti umani inserito nel Preambolo dell'Accordo è di particolare valore, soprattutto considerando le tendenze all'autoreferenzialità e al conflitto tra i vari sistemi autonomi, che autoregolando ognuno il proprio ambito di riferimento generano sovrapposizioni di competenze e conflitti normativi. Il richiamo permette di andare invece nella direzione della costruzione di collegamenti, anche se ancora non è chiaro secondo quale modalità. Teubner, nella sua analisi dei conflitti tra regimi, individua due possibili soluzioni al conflitto, una attraverso l'internalizzazione in un regime di elementi di un altro regime, ricostruiti però secondo la forma del regime che internalizza, l'altra attraverso la cooperazione tra regimi, modalità che ha maggiori possibilità di successo e prospettive di costituzionalizzazione giuridica¹²².

Il lavoro degli esperti nello sviluppare contenuti e legami tra i vari regimi di tutela, dà luogo a una serie di documenti che non hanno contenuto normativo in senso stretto, ma rientrano in quell'insieme di standard, linee guida, documenti di lavoro, qualificati come *soft law*, che nel tempo sta acquisendo importanza, sia in senso numerico che come riferimento di base per l'interpretazione e applicazione delle norme esistenti, nonché per la creazione di nuove norme¹²³. Lo sviluppo del regime dei diritti umani nella direzione del cambiamento climatico, e viceversa quello del regime del cambiamento climatico verso i diritti umani, possono divenire utili strumenti di tutela di un *global common*, come il clima, e una delle modalità per affermare posizioni individuali e collettive non rappresentate nel complesso della *governance* del clima.

Il lavoro di "ricucitura", di costruzione di un legame tra il regime del clima e quello dei diritti umani risulta particolarmente opportuno guardando alla funzione "abilitante" dei diritti umani, che De Sousa Santos evidenzia da una prospettiva sociologica. Nella coesistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici le modalità di regolazione giuridica possono assumere valenze differenti a seconda del contesto giuridico-politico nel quale si collocano, così come il potenziale emancipatorio del diritto stesso. In particolare, i diritti umani hanno una potenzialità anti-egemonica, pur essendo

¹²²G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali*, cit., p. 180.

¹²³Su cui si veda per esempio il parere consultivo della Corte Interamericana dei Diritti Umani (par. 7).



il frutto di una specifica tradizione egemonica, quella liberal-democratica occidentale. I diritti umani, possono essere ricostruiti a partire da una prospettiva interculturale e, invece di celare le disuguaglianze reali dietro al linguaggio dell'uguaglianza formale, possono recuperare il potenziale emancipatorio che hanno avuto storicamente, e la capacità di essere strumento di lotta a favore dei più deboli nei conflitti sociali, e divenire quindi affermazione reale di quei valori universali a cui si rifanno¹²⁴. Pur essendo applicati spesso in base a un doppio standard, a seconda di chi siano i violatori o le vittime, essi hanno la possibilità di essere utilizzati come strumenti di emancipazione da parte dei più deboli. I diritti umani possono diventare strumenti di lotta in alcune questioni che si pongono a livello globale, come i *global commons*¹²⁵.

5.5. *Le corti come attori globali*

Le corti sono divenute attori globali e come tali giocano un ruolo fondamentale nella *governance* del clima. Soprattutto quando si guarda all'aspetto dell'effettività del regime del clima è importante guardare all'attuazione, non solo in senso politico, ma anche in senso giurisdizionale. Vista la natura anarchica della società internazionale, ovvero la mancanza di un apparato sovraordinato gerarchicamente agli Stati, questi restano i soggetti deputati all'attuazione del diritto, anche di quello internazionale. In via generale, le norme internazionali entrano negli ordinamenti nazionali attraverso la ratifica degli Stati, e così divengono anch'esse parte del "materiale" normativo che il giudice nazionale si può trovare davanti in una controversia¹²⁶. Quindi, anche quando non è stabilita una giurisdizione internazionale *ad hoc* cui gli stati aderenti accettano di sottoporsi, vi è comunque un giudice che può, e deve, applicare le disposizioni internazionali.

Sia le corti nazionali che quelle internazionali si muovono nel contesto della globalizzazione normativa e si trovano di fronte documenti giuridici di diversa provenienza, nazionale o internazionale, pubblica/privata, e diversa "rigidità", passando da norme imperative a standard di condotta, linee guida.

¹²⁴B. de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalization, and Emancipation*, Second Edition, London, LexisNexis Butterworths, 2002, p. 257 ss. e p. 439 ss.

¹²⁵Ivi, p. 301 ss.

¹²⁶La modalità specifica con cui il giudice deve tenerle in considerazione è definita dal sistema nazionale delle fonti del diritto, e dunque è differente da Stato a Stato, cfr. A. Ross, *On Law and Justice*, London, Steven & Sons Ltd., 1958, trad. it. *Diritto e giustizia*, Torino, Einaudi, 1965, p. 74.



Il protagonismo delle corti nell'ambito della globalizzazione normativa, che è aumentato enormemente rispetto al ruolo tradizionalmente defilato del giudiziario, è stato messo in evidenza da Boaventura De Sousa Santos, che riporta tale fenomeno alle trasformazioni verificatesi negli Stati con il processo di globalizzazione, in particolare alla loro subordinazione ai processi economici globali e alla diffusione della mentalità neoliberale: Stati che devono darsi un ordine leggero, "predisporre la loro debolezza" per non ostacolare le dinamiche dell'economia globale, ma che poi necessitano di altri strumenti per il mantenimento dell'ordine sociale. Il giudiziario, tutore del *rule of law*, prende in carico tutta una serie di questioni, soprattutto quelle legate al *welfare*, di cui gli Stati tendono a liberarsi. In tal senso le corti sono attori indispensabili nel contesto della nuova *governance* globale, perché necessarie al mantenimento del *rule of law*, presupposto per la buona riuscita degli scambi commerciali, "as a key instrument of good governance and law-based development"¹²⁷.

Tuttavia, prosegue De Sousa Santos, l'attivismo giudiziario ha un ruolo ambiguo e contraddittorio¹²⁸, e si può dire che le corti sono attori della *governance* globale anche in un altro senso: se, da una parte, la devoluzione alle corti di un numero crescente di questioni può inibire la costituzione di movimenti più marcatamente politici, dall'altra, può invece dare spazio a rivendicazioni che non troverebbero altrimenti ascolto, e può far emergere, nelle liti in giudizio, i conflitti di larga scala, collettivi o strutturali, che potrebbero invece venir inibiti. De Sousa Santos evidenzia il potenziale democratico dell'indeterminatezza e dell'ambiguità dell'attivismo giudiziario all'interno dei confini della democrazia rappresentativa: le corti possono dare un contributo democratico solo se, invece di banalizzare i conflitti, fanno il collegamento tra le dispute individuali e i conflitti strutturali sottostanti¹²⁹. In questo le procedure e l'organizzazione delle corti sono fondamentali: *class action*, ampia capacità di stare in giudizio, più ampia partecipazione dei cittadini e delle NGO al processo, nonché una vasta riforma dell'educazione giuridica.

¹²⁷B. de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 317.

¹²⁸Ivi, p. 348.

¹²⁹Ivi, p. 350.



Anche l'accesso al diritto e alla giustizia hanno un forte potenziale democratico, perché possono andare incontro alla domanda soppressa di giustizia, che aumenta con l'aumentare della precarizzazione delle condizioni economiche e sociali, e che un sistema giuridico post-liberale deve essere in grado di soddisfare non solo componendo i conflitti, ma anche con la promozione attiva delle dispute¹³⁰.

L'attivismo dei giudici è stato da più parti criticato come pericolosa modalità di invasione del campo del legislativo. Tuttavia, come ha sostenuto Emilio Santoro, i processi di trasformazione in atto nei campi del diritto e della politica, fanno propendere più per un'utilità dell'intervento attivo dei giudici che per una sua pericolosità: di fronte al potere dei soggetti economici transnazionali e delle *law firms* che confezionano norme a questi adeguate, gli strumenti tradizionali a disposizione dei giudici rischiano di essere insufficienti a contenere l'affermazione di interessi particolaristici. Di fronte alla pluralità degli ordinamenti giuridici che si sovrappongono, più che frenare l'attivismo giudiziario si dovrebbe invece assumere un diverso approccio al *rule of law*, in cui l'atteggiamento creativo del giudice sia accettato e abbia come suo obiettivo la tutela dei diritti delle persone¹³¹. Il linguaggio giuridico, la "ragione artificiale" del giurista è il punto di forza di quest'idea di *rule of law*, linguaggio che supporta tesi con una specifica forza argomentativa. Ed è importante che questo linguaggio sia salvato dalla contaminazione di altri linguaggi, come quello economico e quello morale¹³².

L'attivismo giudiziario può contribuire utilmente all'emersione in termini giuridici, e in particolare in termini di diritti, di questioni legate al cambiamento climatico, precedentemente ignorate. In questo la *climate change litigation* (a cui si dedica il prossimo paragrafo) costituisce un modo di dare voce al conflitto soppresso, nel quale acquista rilevanza la promozione attiva delle liti in giudizio, supportata da ong di tutela ambientale e dei diritti. Le corti sono destinatarie di lotte sociali, potendo diventare attori di una forma di globalizzazione anti-egemonica. Tuttavia, come evidenzia De Sousa

¹³⁰Ivi, p. 348.

¹³¹ E. Santoro, *Diritto e diritti: lo Stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 99 ss.

¹³² Ivi, p. 110.



Santos, il ruolo delle corti è di per sé ambiguo, e mantiene legami complessi con il contesto politico in cui s'inserisce, potendo dar luogo a esiti contrastanti¹³³.

6. Il fenomeno della climate change litigation

Si sta assistendo nell'ultima decade alla diffusione di casi giudiziari in cui la questione del cambiamento climatico è portata, a vario titolo, davanti alle corti; fenomeno qualificato come *climate change litigation*¹³⁴.

Secondo la ricerca *Global trends in climate change legislation and litigation* i casi censiti in 25 giurisdizioni, esclusi gli Stati Uniti, fino a marzo 2017 erano 253, mentre soltanto negli USA i casi erano circa 700¹³⁵. La *climate change litigation* si è sviluppata soprattutto in alcuni paesi di *common law* (Australia, USA, Gran Bretagna). Alcune caratteristiche dei casi analizzati sono significative. L'argomento climatico risulta essere il tema centrale della causa solo in un quarto dei casi, mentre nei tre quarti esso è un argomento periferico, che va a rafforzare altri argomenti. Ma in entrambi i gruppi è rilevante il fatto che l'argomento climatico costituisce una modalità nuova di argomentazione, che è emersa nell'ultimo decennio, come strumento per inquadrare i problemi a rilevanza ambientale posti alle corti. Inoltre, la grande maggioranza dei ricorsi ha come obiettivo da colpire un progetto specifico, ad esempio l'autorizzazione alla costruzione di un impianto o di un'infrastruttura. Il ricorso ai tribunali, tuttavia, non avviene solo da parte di chi cerca una tutela maggiore contro gli effetti del cambiamento climatico, ma anche da parte dei soggetti obbligati a ridurre le emissioni dalle norme nazionali, che così facendo cercano di evitare l'obbligo. Interessante è la constatazione che

¹³³ Per esempio, la Corte Suprema degli USA ha bloccato il programma di riduzione delle emissioni e promozione delle rinnovabili varato dal Presidente Obama.

¹³⁴ R. Lord, S. Goldberg, L. Rajamani, J. Brunnée (a cura di), *Climate Change Liability. Transnational Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012; M. Faure, M. Peeters (a cura di), *Climate Change Liability*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2011.

¹³⁵ M. Nachmany, S. Fankhauser, J. Setzer, A. Averchenkova, *Global trends in climate change legislation and litigation. 2017 Update*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, May 2017; si veda anche UNEP, *The Status of Climate Change Litigation. A Global Review*, May 2017.



nei due terzi di quest'ultima tipologia di ricorsi i giudici hanno rafforzato o mantenuto in vigore la legislazione a favore della tutela del clima¹³⁶.

Come liti sul cambiamento climatico sono state definite quelle controversie in cui è espressamente presentato un argomento sul cambiamento climatico, o dal ricorrente o da chi si difende¹³⁷. L'inquadramento nella tematica del cambiamento climatico è un fenomeno relativamente nuovo, che si affianca o si sostituisce ad altre chiavi di lettura, come la perdita di habitat o il rumore, nelle quali in passato le questioni con impatti ambientali, come le miniere o gli aeroporti, sono state inquadrate. Il cambiamento climatico ha quindi fornito un'altra arma chiave per gli attivisti, potendo il mancato calcolo delle emissioni di gas serra (particolarmente di CO₂) costituire una nuova base per la *judicial review*.

La *climate change litigation* (CCL) può essere di tipo proattivo, e riguardare sia i procedimenti di *judicial review* (*public law*), sia *tort-based* (*private law*). Anche i soggetti che agiscono possono essere di diverso tipo: nei casi esaminati relativi al Regno Unito vi sono sia liti che sfidano le norme a tutela del clima (per es. azioni promosse dell'industria, che cerca di mettere in discussione nuove regole per combattere il cambiamento climatico), sia liti in supporto all'azione di contrasto al cambiamento climatico, portate avanti da individui, ong e autorità locali: ne sono esempi la causa promossa da Friends of the Earth contro il governo UK, che aveva predisposto un piano sui combustibili che non considerava le emissioni di CO₂, oppure varie cause riguardanti la realizzazione o l'ampliamento di inceneritori e aeroporti. La CCL può essere anche di tipo reattivo, ovvero nei procedimenti penali contro attivisti, che si difendono utilizzando argomentazioni relative alla lotta al cambiamento climatico¹³⁸.

Se dunque da un punto di vista descrittivo tutte le controversie che fanno valere un argomento climatico possono essere inquadrate come *climate change litigation*, il fenomeno analizzato dal punto di vista sociologico ha mostrato che una parte significativa

¹³⁶ Sui 253 casi esaminati: 101 promossi da soggetti economici, 51 dai Governi, 56 da individui, 33 da ong, 11 da un'unione di più tipologie di ricorrenti. Nachmany *et al.*, cit., p. 16.

¹³⁷ La definizione è stata data da Christopher J. Hilson, che ha studiato le liti sul cambiamento climatico davanti alle corti del Regno Unito: C.J. Hilson, *Climate change litigation: an explanatory approach*, in F. Fracchia, M. Occhiena (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 421-436.

¹³⁸ Ivi, p. 427.



del fenomeno è legata all'azione svolta su iniziativa di soggetti privati come le ong con finalità d'interesse pubblico. L'esistenza del fenomeno CCL in Gran Bretagna e Stati Uniti è stata analizzata attraverso gli strumenti sviluppati nello studio dei movimenti sociali, ovvero i concetti di *political opportunity* e di *legal opportunity*: il ricorso alle liti è in probabile aumento quando le opportunità politiche sono deboli, ma quelle legali sono percepite come forti. Il concetto di *legal opportunity* comprende sia aspetti sostanziali che procedurali. A livello sostanziale, è importante che venga identificato un particolare appiglio giuridico al quale legare la rivendicazione: nel caso del cambiamento climatico si può per esempio puntare sulla mancata presa in considerazione della CO₂ come inquinante all'interno della legislazione sull'inquinamento, oppure sulla mancata considerazione degli impatti del cambiamento climatico come fattore da considerare all'interno di una valutazione d'impatto ambientale obbligatoria. Il tipo di pretesa che viene fatta valere nello specifico può riguardare l'esercizio di impianti a carbone, oppure l'espansione di aeroporti o la costruzione di inceneritori. A livello procedurale, è rilevante il fatto che in Gran Bretagna esistono ong ambientaliste ben fornite di risorse, che sono quindi in grado di superare il problema degli alti costi delle liti. Tuttavia, sono importanti anche risorse non economiche, come l'esperienza, risorsa di cui sono ricche le ong del Regno Unito, dovuta alla pratica di *judicial review* costruita negli anni Novanta su vari temi, dalle strade alla qualità dell'acqua¹³⁹.

Vi è anche una letteratura che individua nella *climate change litigation* lo scopo di ampliare la tutela dei diritti dei cittadini ad essere protetti contro il cambiamento climatico, con lo scopo di promuovere l'interesse pubblico a una maggior tutela¹⁴⁰. In tale azione svolgono una funzione fondamentale i *networks* di ong, che operano in modo transnazionale: essi hanno iniziato con l'aggregarsi in vista della partecipazione ai negoziati nelle conferenze annuali, ma stanno iniziando a dedicare attenzione anche alla strada giudiziaria¹⁴¹. Una ricerca ha analizzato il fenomeno della CCL in 18 Paesi, con

¹³⁹ Ivi, p. 430.

¹⁴⁰ W.C.G. Burns, H.M. Osofsky (a cura di), *Adjudicating climate change: state, national, and international approaches*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹⁴¹ Ivi, p. 371. Per esempio, il network CAN (Climate Action Network) raccoglie ben 365 ONG come membri e ha sette uffici regionali in varie aree del mondo.



questa prospettiva. Sono state individuate forme differenti di responsabilità, che sono state portate davanti ai giudici con più o meno successo¹⁴². La ricerca ha passato in rassegna la legislazione e i casi giurisprudenziali decisi nei 18 Paesi campione, e ha messo in luce come sia possibile per gli attivisti far leva su norme di diversa natura, in base alla legislazione vigente nello Stato in cui è promossa la causa. Per esempio, si è puntato sul diritto pubblico, ricercando la giustiziabilità delle decisioni pubbliche, sia in caso di atteggiamento passivo, come l'omissione nell'adozione di politiche, sia di decisioni positive criticabili perché inadeguate. Oppure sul diritto privato, come nei casi di richiesta di risarcimento del danno verso un'industria, e/o la cessazione dell'attività di questa. Cause di questo tipo sono state sollevate principalmente negli Usa, ma nessuna ha avuto successo. Anche il diritto costituzionale può essere una base per i ricorsi, soprattutto nel caso delle costituzioni più recenti che prevedono il diritto dei cittadini a un ambiente pulito e/o sano, ma tenendo conto che anche quelle più antiche hanno sviluppato tale diritto tramite la giurisprudenza costituzionale. L'ambito dei diritti umani può lasciare spazio a una responsabilità degli Stati per prevenire o ridurre, o fornire compensazione, per le violazioni dei diritti umani conseguenti al cambiamento climatico. Infine, la responsabilità può scaturire, in ambito di common law, dalla dottrina del *public trust*: si tratta di una dottrina ben stabilita, antica, nell'ambito della quale le risorse naturali possono essere qualificate come "trust property, held on trust by the State for the people as beneficiaries"¹⁴³. Lo Stato, in quanto fiduciario, è responsabile per violazioni del patto di fiducia. Anche se applicata tradizionalmente a beni come pesca e acqua, la dottrina del *public trust* potrebbe essere applicata all'atmosfera o all'ambiente più in generale, considerandoli come beni pubblici o *common heritage of mankind*.

La casistica ha messo in luce le problematiche di fondo nella presa in carico giuridica del cambiamento climatico, e che derivano dalle sue peculiarità. Per esempio, il fatto che l'effetto della CO₂ non è localizzato, cosicché ogni tonnellata contribuisce all'effetto serra in qualunque parte del mondo, ma il contributo di quella tonnellata è in sé molto piccolo. Conseguenza di questo effetto di delocalizzazione è che la prossimità

¹⁴² R. Lord, S. Goldberg, L. Rajamani, J. Brunnée, *op.cit.*

¹⁴³ *Ivi*, p. 594-595.



fisica tra le fonti di emissione e chi subisce il danno non è condizione né necessaria né sufficiente per mostrare una connessione causale¹⁴⁴. Identificare l'autore della violazione e il rapporto causale sono imprese quasi impossibili se affrontate con gli strumenti classici della responsabilità civile, dato l'effetto cumulativo e deterritorializzato delle emissioni sulla globalità dell'atmosfera. Sul punto si è suggerito di costruire il rapporto di causalità sulla base delle acquisizioni scientifiche dell'IPCC e su base probabilistica, permettendo così di connettere il verificarsi di certi eventi al cambiamento climatico¹⁴⁵. Quanto ai criteri in base ai quali imputare la responsabilità in materia di cambiamento climatico, tra questi vi è il principio di precauzione, almeno in ambito europeo¹⁴⁶. Si è suggerito di perseguire sia un cambiamento nel comportamento delle autorità pubbliche che una compensazione¹⁴⁷.

La petizione in nome del popolo Inuit di fronte alla Commissione interamericana per i diritti umani, costituisce un esempio delle difficoltà che il cambiamento climatico incontra nel trovare riconoscimento nelle corti: complesse relazioni causali, contributi multifattoriali, proiezioni verso il futuro degli effetti¹⁴⁸. La Commissione Interamericana per i diritti umani, argomentando a partire dalla difficoltà di riconoscere il legame causale dal punto di vista giuridico tra una specifica azione di immissione di CO₂ nell'atmosfera e i danni subiti dagli Inuit a causa dello scioglimento dei ghiacci, ha rigettato l'istanza proposta contro gli USA. Questi erano stati indicati nella petizione come il più grande emettitore di gas serra e, quindi, responsabile dei molti effetti negativi subiti dal popolo Inuit.

7. Alcuni casi giurisprudenziali rilevanti

Il cambiamento climatico stenta ancora ad esser preso dalle corti come base decisionale, ma vi sono state alcune decisioni che sono andate in controtendenza. Nell'ambito dei regimi dei diritti umani, sebbene vi sia una giurisprudenza che ha consacrato alcuni

¹⁴⁴Ivi, p. 38.

¹⁴⁵*Ibid.*

¹⁴⁶M. Faure, M. Peeters (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

¹⁴⁷Ivi, p. 47 ss.

¹⁴⁸ Si veda Rapporto Alto Commissario ONU diritti umani AHRC1061, cit. e M. Chapman, "Climate Change and the Regional Human Rights Systems", *Sustainable Development Law & Policy*, 10, (2010), 2.



principi in materia di diritti umani e ambiente, come l'obbligo degli Stati di prendere misure in caso di rischi ambientali prevedibili, il diritto all'informazione e il diritto alla partecipazione nelle decisioni, non vi è ancora stata la sua applicazione a casi riguardanti il cambiamento climatico¹⁴⁹.

Tuttavia, un recentissimo parere consultivo della Corte Interamericana¹⁵⁰ sembra andare in tale direzione: la Corte ha affermato che il diritto all'ambiente salubre (*the right to healthy environment/derecho al medio ambiente sano*) è un diritto umano, di per sé, e che gli effetti avversi del degrado ambientale e del cambiamento climatico interferiscono con il godimento dei diritti umani, in particolare con il diritto alla vita e all'integrità personale. Questi erano i due diritti posti nel caso specifico all'esame della Corte, tuttavia questa precisa che il parere fa riferimento a tali diritti perché inseriti nella richiesta, ma che lo stesso impatto può essere riconosciuto riguardo ad altri diritti umani. La Corte inoltre sottolinea l'interdipendenza e la indivisibilità tra i diritti umani, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile, in quanto il pieno godimento di tutti i diritti umani dipende da un ambiente favorevole. Il diritto umano all'ambiente salubre è un diritto che ha connotazioni sia individuali che collettive. Nella sua dimensione collettiva è un valore universale che spetta sia alle generazioni presenti che a quelle future, mentre nella sua dimensione individuale e nella sua relazione con gli altri diritti, come la salute, la vita o l'integrità personale, la sua violazione può avere ripercussioni dirette o indirette sull'individuo. Poiché il degrado ambientale può causare un danno irreparabile agli esseri umani, un ambiente salubre è un diritto fondamentale per l'esistenza del genere umano¹⁵¹.

La novità del parere consultivo sta nell'aver affiancato al degrado ambientale anche il cambiamento climatico come causa di offesa ai diritti umani: fondandosi su quanto affermato nei rapporti dell'Alto commissario Onu per i diritti umani¹⁵², che

¹⁴⁹ Per un riepilogo della giurisprudenza della Corte EDU in materia di diritti umani e ambiente si veda il documento Council of Europe, *Manual on Human Rights and the Environment*, 2nd ed., 2012. Per un'articolata proposta di estensione della giurisprudenza in materia di ambiente al cambiamento climatico si veda J.H. Knox, "Linking human rights and climate change at the United Nations", *Harvard Environmental Law Review*, 33 (2009), 2, pp. 477 – 498.

¹⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de Noviembre 2017, solicitada por la Republica de Colombia.

¹⁵¹ Ivi, punto 59.

¹⁵² Ivi, punto 54, nota 81, sono richiamati in particolare nel parere i seguenti atti: *Consejo de Derechos Humanos, Resolución 35, "Los derechos humanos y el cambio climático", 19 de junio de 2017, Doc. ONU*



tracciano i legami tra effetti del cambiamento climatico e impatto sui diritti umani, la Corte afferma che il cambiamento climatico ha effetti sia diretti che indiretti sul godimento effettivo dei diritti umani, sia come impatto sui singoli diritti (vita, salute, alimentazione, acqua, abitazione, autodeterminazione), sia come impatto sull'ambiente da cui deriva l'impoverimento e il rischio di non poter soddisfare il diritto all'alimentazione¹⁵³. Il parere può aprire la strada a decisioni che affrontino nel merito la questione degli effetti del cambiamento climatico sui diritti umani in casi contenziosi.

Nell'ambito delle giurisdizioni nazionali il cambiamento climatico è stato preso come argomentazione centrale della decisione in due sentenze: una del Tribunale distrettuale de L'Aja (*Urgenda v. Governo dei Paesi Bassi*, 2015), che ha affrontato la questione della riduzione di emissioni, e l'altra dell'Alta Corte del Pakistan (*Leghari v. Federation of Pakistan*, 2015), che ha affrontato la questione dell'adattamento.

La sentenza *Urgenda*¹⁵⁴ è stata pronunciata nel giugno 2015 dalla Corte distrettuale dell'Aja, su ricorso in materia civile della Fondazione *Urgenda*, istituzione no profit con scopi di tutela ambientale, e ha condannato il Governo dei Paesi Bassi a ridurre le emissioni di gas serra, nell'anno 2020, almeno del 25% rispetto al 1990. La decisione è storica perché per la prima volta una corte ordina a uno Stato di realizzare un certo standard di protezione ambientale, più elevato di quello deciso dallo Stato medesimo. La corte affronta varie questioni cruciali per poter affermare la responsabilità giuridica dello Stato in materia di cambiamento climatico.

Nell'art. 21 della Costituzione la Corte rintraccia la base del dovere di protezione (*duty of care*) da parte dello Stato, nei confronti dei suoi cittadini, relativamente alla vivibilità del territorio e alla protezione e miglioramento dell'ambiente di vita (*Art. 21:*

A/HRC/35/L.32; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, 1 de febrero de 2016, Doc. ONU A/HRC/31/52, párrs. 9 y 23; Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009, Doc. ONU A/HRC/10/61, párrs. 18 y 24; Consejo de Derechos Humanos, Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 16 de diciembre de 2001, Doc. ONU A/HRC/19/34, párr. 7.

¹⁵³ Ivi, punto 54.

¹⁵⁴ *Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands*, 2015: sentenza C/09/456689 / HA ZA 13-1396 of civil court in The Hague, 24 June 2015 (ECLI:NL:RBDHA:2015:7196). Si può trovare una traduzione in lingua inglese del testo alla pagina <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>



“It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment”). E, per un paese densamente popolato e pianeggiante come i Paesi Bassi, argomenta la Corte, questo dovere implica questioni importanti, come la difesa dalle acque, la gestione delle acque e dell'ambiente di vita. Le modalità di esercizio rientrano nel potere discrezionale del governo.

La Corte richiama poi varie fonti, di diritto internazionale e di diritto europeo che sono rilevanti per la tutela dal cambiamento climatico. Tra cui il principio di diritto internazionale *no-harm*, secondo il quale nessuno Stato ha il diritto di usare il proprio territorio, o permettere che venga usato, per causare un danno significativo ad altri Stati, e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico (UNFCCC) e gli atti fondati su di essa, che indicano obiettivi, come la stabilizzazione dei gas serra a un livello che prevenga l'interferenza dannosa con il sistema del clima, e principi (equità tra le generazioni e tra gli Stati, precauzione, sostenibilità) cui gli Stati firmatari devono attenersi. Inoltre, l'art. 191 TFEU che detta gli obiettivi della politica ambientale europea (protezione dell'ambiente e della salute, uso prudente e razionale delle risorse, promozione di misure a livello internazionale per combattere i problemi ambientali globali, in particolare il cambiamento climatico) e i principi cui deve attenersi (alto livello di protezione, precauzione, prevenzione). E la legislazione europea in materia di emissioni, comprendente la direttiva su *Emissions Trading Scheme* (ETS – Direttiva 2003/87/EC e successive modificazioni) e la decisione *Effort sharing* (Decisione 406/2009/EC), attraverso le quali si vuole raggiungere l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra del 20% rispetto al 1990 entro il 2020. Anche la Convenzione europea sui diritti umani è richiamata, in particolare in questo caso il riferimento è agli articoli 2 e 8 della Convenzione, sui quali la Corte EDU ha fondato la propria giurisprudenza in materia ambientale.

Tali obblighi internazionali hanno un “effetto riflesso” nel diritto nazionale: la Corte afferma che, quando in un giudizio si applicano gli standard e i concetti aperti del diritto nazionale, per esempio convenienza sociale (*social propriety*), ragionevolezza (*reasonableness*) e correttezza (*propriety*), interesse generale (*general interest*) il giudice tiene conto, nella sua interpretazione di tali standard, degli obblighi di diritto internazionale, che, sebbene non possano essere applicati in modo diretto, costituiscono



punti di riferimento fondamentali, in quanto servono in particolare per determinare la portata e il contenuto minimo del potere discrezionale del governo nell'applicazione del dovere di protezione (*duty of care*).

Per determinare quindi l'ampiezza del dovere di protezione la Corte utilizza i parametri tipici della responsabilità civile, in particolare la disciplina degli illeciti. La valutazione della diligenza usata dallo Stato nell'adempiere al proprio dovere è intrecciata con quella sul corretto esercizio del suo potere discrezionale, che non è illimitato, in quanto la diligenza dello Stato non può scendere sotto uno standard minimo. Dunque, in base all'art. 21 della Costituzione lo Stato può decidere discrezionalmente come realizzare la politica climatica nazionale, ma la Corte ritiene che, in virtù della natura del pericolo (causa globale) e dell'azione da intraprendere per affrontarlo (gestione condivisa del rischio), nel determinare l'ampiezza del potere discrezionale e del *duty of care* debbano essere considerati gli obiettivi e i principi della Convenzione sul cambiamento climatico e del Trattato TFUE.

Dunque, così impostata la questione, la Corte passa a valutare se, in concreto, lo Stato abbia esercitato la dovuta diligenza nella sua politica climatica, e passa così in rassegna la sussistenza dei vari presupposti della responsabilità da illecito.

Quanto al danno derivante dal cambiamento climatico, la sua natura e ampiezza, la sua conoscenza e prevedibilità, e possibilità di accadimento, la Corte dà per acquisita la base scientifica del cambiamento climatico, e con essa il fatto generale che esiste, a livello fisico-chimico, un legame causale tra emissioni di CO₂ e mutamento del clima: vi è accordo tra le parti sull'importanza dei danni derivanti dal cambiamento climatico e sulle conseguenze irreversibili e serie per l'ambiente e i cittadini, e sul conseguente dovere dello Stato di prendere misure di precauzione. La Corte si riferisce, come base di conoscenza condivisa e non contestata, ai rapporti del IPCC.

La Corte affronta poi il tema del comportamento, attivo o omissivo dello Stato: afferma che lo Stato, pur non essendo la causa diretta di tutte le emissioni generate sul territorio nazionale, ha il potere di controllarle, e nel fare questo deve utilizzare un alto grado di perizia, in vista degli interessi dei cittadini. Inoltre, essendo divenuto parte della Convenzione UNFCCC e del Protocollo di Kyoto, lo Stato ha espressamente accettato la sua responsabilità per il livello nazionale di emissioni e l'obbligo connesso di ridurle.



Inoltre, cittadini e imprese sono dipendenti dalla disponibilità di fonti di energia non fossile, per intraprendere la transizione verso una società sostenibile, e questa disponibilità dipende, anche, dalle scelte di politica pubblica che incentivano l'“energia verde”.

La Corte prosegue il proprio ragionamento trattando dell'onerosità delle misure precauzionali, ossia dei costi di tali misure, soprattutto in relazione al possibile danno. Si tratta di individuare quale sia l'obiettivo di riduzione più conveniente: tra i diversi scenari indicati dal IPCC riguardo a possibili politiche di riduzione, lo scenario che prevede una riduzione tra il 25 e il 40% nel 2020 è quello preferibile dal punto di vista dell'analisi economica. E d'altra parte, l'audizione del Governo in udienza ha confermato che sarebbe possibile per i Paesi Bassi raggiungere l'obiettivo di riduzione del 30% entro il 2020. La Corte conclude dunque sul punto che non vi è un serio ostacolo, ad aderire a un obiettivo di riduzione più stringente.

Quanto alla questione della discrezionalità dello Stato nel definire la propria politica climatica: la Corte afferma che la discrezionalità non è illimitata, e deve essere esercitata nel contesto dell'obbligazione di proteggere i cittadini dai rischi di cambiamenti climatici pericolosi, attraverso l'adozione di misure adeguate. In questo la Corte si rifà alla giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale, fondata sull'interpretazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione. Nella scelta delle misure da adottare lo Stato deve tener conto del fatto che i costi devono essere distribuiti ragionevolmente tra le generazioni. Se risulta più conveniente agire adesso lo Stato ha l'obbligo di farlo anche nei confronti delle generazioni future.

Riguardo all'effettività delle riduzioni di un Paese su scala globale, visto che il Governo aveva sostenuto la poca rilevanza delle emissioni olandesi, che contribuiscono per circa lo 0,5% alle emissioni globali, la Corte risponde che è noto che il fenomeno è globale e che le emissioni si cumulano, ma argomenta che qualsiasi emissione, non importa quanto piccola, contribuisce all'innalzamento del livello di CO₂ in atmosfera. Così il fatto che le emissioni dei Paesi Bassi siano poche, se comparate a quelle di altri Paesi, non modifica l'obbligo dello Stato di prendere misure di precauzione nell'ambito del suo dovere di protezione. In tal modo la Corte afferma la rilevanza del legame causale tra il cambiamento climatico e le emissioni di CO₂, non solo in senso generale, ma



specificamente riferito a quelle emesse nello Stato dei Paesi Bassi, il quale è responsabile della loro riduzione indipendentemente dal suo peso relativo a livello internazionale.

La Corte conclude accogliendo la richiesta di Urgenda, concordando sul fatto che il miglior percorso di riduzione delle emissioni sia quello di ridurre tra il 25 e il 40 % entro il 2020, e condannando lo Stato alla riduzione delle emissioni del 25% nel 2020. La Corte prende, tra i due estremi, quello minimo, ritenendo solo così di non violare la discrezionalità del Governo nelle scelte di politica climatica.

La sentenza ha toccato punti fondamentali: l'obbligo di protezione anche nei confronti delle generazioni future, il legame causale tra le emissioni provenienti da uno Stato e il cambiamento climatico, base per l'affermazione della responsabilità giuridica, l'applicazione, anche se indiretta, del principio di precauzione come base per l'equiparazione del pericolo al danno.

La Corte distrettuale dell'Aja sottolinea il valore del *rule of law* come fondamento del proprio potere di valutare le azioni del Governo alla luce del diritto¹⁵⁵. Ed evidenzia come sia suo compito garantire la protezione dei cittadini, anche nei confronti delle autorità pubbliche¹⁵⁶, e come il caso concreto portato da Urgenda rientri in tale compito¹⁵⁷. La sentenza di primo grado è stata confermata in appello il 9 ottobre 2018¹⁵⁸.

L'altra sentenza che riguarda l'azione di un Governo è quella emessa dall'Alta Corte di Lahore (Punjab, Pakistan) nel settembre 2015¹⁵⁹. È il caso di un agricoltore, cittadino del Pakistan, che ha promosso una causa d'interesse pubblico (*Public interest litigation* – PIL) per denunciare l'inazione, il ritardo e la mancanza di serietà nella risposta del Governo Federale e del Governo del Punjab alle sfide del cambiamento climatico. Si è sostenuto che, nonostante gli atti adottati (*National Climate Change Policy*, 2012 e *Framework for Implementation of Climate Change Policy*, 2014-2030) non vi sono stati progressi. Si è affermato che il cambiamento climatico è una seria minaccia per la

¹⁵⁵Ivi, punto 4.95.

¹⁵⁶Ivi, punto 4.97.

¹⁵⁷Ivi, punto 4.98.

¹⁵⁸ *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, sentenza C/09/456689/ HA ZA 13-1396, Corte d'appello de L'Aja, 9 ottobre 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2610), disponibile in traduzione inglese al seguente indirizzo: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2018:2610>

¹⁵⁹ *Leghari v. Federation of Pakistan*, 2015, <http://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>



sicurezza idrica, alimentare ed energetica del Pakistan, che offende il diritto fondamentale alla vita previsto nell'art. 9 della Costituzione. Le politiche federali prevedevano 734 azioni, delle quali 232 definite prioritarie, cioè da realizzare nei due anni successivi, in particolare per attuare azioni di adattamento al cambiamento climatico. Il Ministero competente per il cambiamento climatico, istituito nello stesso anno 2015, aveva cercato la collaborazione di altri ministeri ed enti locali interessati nell'attuazione del programma predisposto, ma non l'aveva trovata. La Corte afferma che per il Pakistan il cambiamento climatico ha significato forti alluvioni e siccità, e creato serie preoccupazioni riguardo alla sicurezza idrica e alimentare, che sul piano giuridico e costituzionale sono un evidente richiamo alla protezione dei diritti umani dei cittadini del Pakistan, in particolare della parte più vulnerabile della società che non è in grado di adire la Corte¹⁶⁰. La Corte richiama il diritto alla vita (art. 9 della Costituzione), che include il diritto a un ambiente salubre e pulito, nonché il diritto alla dignità umana (art. 14 della Costituzione), e i principi internazionali in materia di ambiente, come lo sviluppo sostenibile, il principio di precauzione, la valutazione d'impatto ambientale, equità tra le generazioni e la dottrina del *public trust*. La Corte afferma che l'ambiente ha occupato un ruolo centrale nella conformazione della Costituzione e questo fatto deve stimolare a fare passi avanti: la giurisprudenza sviluppata fino a quel momento in materia ambientale deve essere adattata per occuparsi del cambiamento climatico, è necessario passare dalla giustizia ambientale, localizzata e dedicata prevalentemente agli ecosistemi e alla biodiversità, alla giustizia del cambiamento climatico. E i diritti fondamentali stanno a fondamento di questi due sistemi di giustizia che si sovrappongono¹⁶¹. I diritti fondamentali (alla vita, alla dignità, alla proprietà, all'informazione) forniscono il giusto strumentario per affermare il potere della Corte di controllare e monitorare l'azione del Governo nell'attuazione delle politiche riguardanti il cambiamento climatico¹⁶².

In base a tale ragionamento la Corte chiede al Governo di nominare una Commissione che si occupi della messa in opera del programma di azioni in materia di cambiamento climatico già predisposto, entro i tempi dettati dalla Corte stessa, e chiede

¹⁶⁰Ivi, punto 6.

¹⁶¹Ivi, punto 7.

¹⁶²Ivi, punto 7.



che sia dato conto dell'adempimento all'udienza successiva. In tale udienza, non avendo il Governo adempiuto alla nomina della Commissione, la Corte nomina direttamente la Commissione da lei prevista. Nell'atto in cui nomina la Commissione la Corte ribadisce quali sono gli effetti del cambiamento climatico che il Pakistan sta già sperimentando direttamente sul proprio territorio (tra cui scarsità di acqua, inondazioni, cambiamenti nei cicli agricoli, cambiamenti nei cicli delle piogge), e afferma che l'azione in materia di cambiamento climatico deve essere una costante dell'azione di governo, per far sì di contrastare tali problemi: in particolare il *Framework for Implementation of Climate Change Policy* (2014-2030) deve servire come catalizzatore per inserire in modo trasversale l'attenzione al cambiamento climatico nelle decisioni politiche; si tratta dunque di uno strumento per la pianificazione futura del Paese, di un "documento vivente".

Infine merita ricordare un caso pendente in appello davanti alla Corte di Hamm, in Germania¹⁶³, in cui è stato proposto un ricorso da parte di un agricoltore peruviano della città di Huaraz, sostenuto dall'associazione ambientalista Germanwatch, nei confronti di un'azienda di produzione di energia elettrica tedesca, con richiesta di risarcimento danno per gli interventi di messa in sicurezza dei propri terreni, realizzati a causa del progressivo scioglimento del vicino ghiacciaio Palcaraju, che minacciava la proprietà per rischi di alluvioni e ondate di fango. Mentre il giudice di primo grado aveva rigettato il ricorso, la Corte d'Appello, ha ritenuto il ricorso ammissibile e giudicato come ipoteticamente possibile il legame tra le emissioni di CO₂ denunciate e gli effetti del cambiamento climatico dannosi per il ricorrente, e ha chiesto di nominare esperti per accertarne l'esistenza nel caso concreto. La Corte ha qualificato la richiesta come compensazione per un'attività lecita, portata avanti dall'azienda secondo le norme di legge, i cui rischi devono essere indennizzati.

8. La giurisprudenza come laboratorio

L'esame della giurisprudenza che ha affrontato la questione del cambiamento climatico ha messo in luce i limiti e le difficoltà di cogliere il fenomeno attraverso gli strumenti

¹⁶³*Lliuya v RWE AG*, Landgericht Essen, 1-5 U 15/17 2 0 285/15, 30 November 2017, <https://germanwatch.org/en/14831>



giuridici tradizionali, ma anche le potenzialità del diritto, e in particolare dei diritti, nel dare una risposta alla questione.

Se si adotta il punto di vista del realismo giuridico si coglie l'importanza del fenomeno della giurisprudenza sul tema del cambiamento climatico (stimolata anche dalla *climate change litigation*), nell'ambito di una lettura della *governance* del clima che includa la dimensione dei diritti. A partire dalla concezione realista del diritto e dalla centralità della figura del giudice nel determinare la validità di una norma giuridica, si può vedere il legame che tiene insieme l'accordo di Parigi, le politiche pubbliche degli Stati, le decisioni dei giudici.

Secondo il realismo giuridico una norma è diritto valido quando è presa dai giudici come base per le loro decisioni. I testi normativi sono lo strumentario che il giudice si trova di fronte quando deve decidere un caso: è la sua interpretazione che fa entrare la disposizione normativa nell'insieme delle norme effettivamente vigenti, in quello che Alf Ross definisce il diritto valido¹⁶⁴. Non è sufficiente che una disposizione sia approvata nelle forme dovute perché possa essere considerata diritto valido, è necessaria un'applicazione della norma, un utilizzo della stessa come criterio di decisione che la renda diritto effettivo¹⁶⁵. Ed è proprio questa idoneità ad essere oggetto dell'attività interpretativa del giudice che può permettere di qualificare le disposizioni della Convenzione UNFCCC e dell'Accordo di Parigi come norme giuridiche effettivamente esistenti, come diritto valido, se un giudice fonderà su di esse la propria decisione. Assumendo il punto di vista del realismo giuridico, in particolare nella versione che di questo ci dà Alf Ross, si vede che il giudice ha un ruolo centrale nel sistema giuridico, come un ingranaggio tramite il quale il diritto prende forma e si riproduce: la norma è quella che il giudice ricava dai testi e applica nelle sue decisioni, non esiste la norma prima della sua applicazione concreta, che per aversi necessita sempre di un'interpretazione.

Quella delineata da Ross, e di cui qui si auspica l'intervento, è una figura di giudice che non è bocca della legge, ma che ha un atteggiamento attivo e creativo nei confronti del diritto, pur senza essere un giudice arbitrario. L'interpretazione e l'azione

¹⁶⁴A. Ross, *op. cit.*, p. 72 ss.

¹⁶⁵Ivi, p. 34 ss.



del giudice non nascono infatti nel vuoto, o peggio ancora nella sua “digestione”, ma originano nella cultura giuridica appresa e condivisa dal ceto dei giuristi e improntata al rispetto dei diritti e del principio di legalità¹⁶⁶. Non si nega quindi che il giudice abbia le sue convinzioni politiche e che queste influenzino la sua decisione; si crede tuttavia che la cultura giuridica, come affermata e condivisa nel gruppo sociale dei giuristi, e in particolare dei giudici, costituisca da un lato un argine all’arbitrio del singolo giudice, dall’altro una risorsa per lo sviluppo del ragionamento giuridico e la messa alla prova di argomentazioni che affrontino i nuovi temi mantenendo centrale la prospettiva della tutela dei diritti. Il giudice che sia conscio del proprio ruolo può far sì che il diritto possa reagire al mutamento sociale, può operare sui concetti giuridici perché possano rispondere alle esigenze di tutela dei diritti generate da fenomeni nuovi, come quello del cambiamento climatico.

Il lavoro della giurisprudenza può aiutare a sviluppare i nuovi concetti e paradigmi giuridici che sono necessari in materia ambientale, proprio perché i fenomeni di inquinamento, per la loro configurazione, mettono a dura prova i concetti classici di responsabilità e causalità. Come si è visto nel caso del rigetto del ricorso del popolo Inuit da parte della Commissione interamericana dei diritti umani, i criteri di qualificazione giuridica, se presi nella loro accezione tradizionale, hanno difficoltà ad inquadrare il nuovo fenomeno. La Sentenza Urgenda ha fatto invece grandi passi avanti sul tema dell’individuazione del rapporto di causalità, utilizzando come base conoscitiva i rapporti dell’IPCC, e affermando l’esistenza della responsabilità indipendentemente dal peso specifico del singolo Stato sul totale delle emissioni globali (lo Stato dei Paesi Bassi contribuisce infatti solo per lo 0,5%). La questione del rapporto di causalità è poi nuovamente pendente in Germania, in cui la Corte di Hamm ha ritenuto ammissibile il possibile legame tra emissioni di CO₂ ed effetti del cambiamento climatico, pur trovandosi il soggetto agente e il soggetto che subisce il danno in due parti diverse del mondo.

¹⁶⁶ Sulla considerazione del diritto come pratica sociale e sul ruolo della comunità degli interpreti nella costituzione della certezza del diritto, si veda E. Santoro, *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell’era della globalizzazione*, cit., p. 281 ss.



Il lavoro delle corti può dunque essere un'opera di tessitura di legami inediti, attraverso i quali si adegua il diritto al mutare del tempo e lo si rende capace di gestire le nuove problematiche che si presentano. Il diritto che è frutto di questa opera richiama quell'idea di "diritto vivente" che Ehrlich riscontrava nelle regole prodotte dall'interazione sociale¹⁶⁷ e che, tenuto a riferimento dalla decisione giudiziaria, era in grado di far entrare la vita sociale dentro al campo del giuridico¹⁶⁸. Nell'ambito del complesso di regimi del clima sono prodotte e utilizzate regole, come le regole tecniche, sviluppate da organismi, spesso di natura privata, non formalmente deputati alla produzione giuridica. Sono prodotti anche numerosi atti di diversa natura, come le linee guida sviluppate nel contesto dei diversi *frameworks* nati dalla Convenzione quadro, o le raccomandazioni degli organi formati da esperti, oppure i documenti di organizzazioni internazionali, sia governative che non governative, che hanno descritto l'impatto, attuale e futuro, del riscaldamento globale sull'ambiente, e ricostruito il legame tra gli effetti del cambiamento climatico e i diritti umani. Vi è una *soft law* che già sta dando regole al complesso di regimi del cambiamento climatico. Di questa sorta di "diritto vivente" il giudice che non voglia essere bocca della legge può tenere conto, leggendolo alla luce della sua cultura giuridica, e interpretandolo a partire da un atteggiamento orientato a tutelare i diritti delle persone. La Corte Interamericana, per esempio, nel suo parere consultivo su diritti umani e ambiente ha costruito la specifica relazione tra effetti del cambiamento climatico e impatto sui diritti umani basandosi sui rapporti e le risoluzioni dell'Alto Commissario ONU per i diritti umani.

Possiamo vedere le decisioni delle corti anche come un lavoro di sperimentazione di nuove argomentazioni, un laboratorio, in cui il confronto tra le forme classiche del diritto e le nuove esigenze poste dal cambiamento climatico si svolge nella discussione del caso concreto, nella quale il ricorrente ha il ruolo di proporre alla corte letture avanzate su questioni nuove, che rivestono un interesse pubblico, che va al di là del singolo caso nel quale il privato è parte. Si tratta di casi che hanno una valenza di *public interest*

¹⁶⁷E. Ehrlich, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, München und Leipzig, 1913, trad. it. *I fondamenti della sociologia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1976, pp. 592-593; E. Ehrlich, *La sociologia del diritto*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1922, p. 96.

¹⁶⁸ E. Ehrlich, *I fondamenti della sociologia del diritto*, cit., pp. 593-594.



litigation, in cui la questione privata svolge proprio il ruolo di aprire la strada a interpretazioni normative che garantiscano l'interesse pubblico, e in cui spesso, proprio in ragione di tale caratteristica, vi è la presenza a supporto del privato di un'associazione che ha lo scopo di tutelare un interesse pubblico¹⁶⁹. La *climate change litigation*, se intesa non in senso descrittivo, ma valoriale, ha questo scopo di promozione dell'interesse pubblico, e i casi presentati nelle corti, anche se formalmente vedono protagonisti singoli soggetti privati, sono sempre supportati da associazioni o ong che hanno come finalità la tutela dell'ambiente, del clima, dei diritti umani.

Inoltre, più che vedere la decisione giudiziaria come contrastante rispetto alla scelta politica, merita sottolineare la maggiore capacità evolutiva del diritto dei giudici, rispetto a quello legislativo, spesso con un carattere anticipatorio rispetto all'azione del legislatore. L'interesse pubblico può essere perseguito, quando non trova altre strade, anche attraverso la via giudiziaria, tramite l'azione di soggetti come associazioni, comitati, ong, che abbiano appunto come scopo la finalità pubblica della loro azione.

In conclusione, in questo lavoro delle corti credo si possa vedere un caso concreto di quella che Stefano Rodotà individuava come la tutela dei beni comuni, dei quali il clima può essere un esempio. Rodotà identificava i beni comuni non come una categoria ulteriore di beni rispetto ai beni individuali o collettivi, che dunque richiedesse nuovi strumenti giuridici per attuarne la tutela, ma come un insieme, un fascio di diritti soggettivi, finalizzati al godimento di una determinata condizione talmente fondante, da impattare appunto sui diritti fondamentali. L'argomentazione sviluppata dall'Alta Corte del Pakistan mi sembra si possa leggere alla luce di quest'idea di bene comune. La Corte del Pakistan sviluppa un ragionamento che connette gli effetti del cambiamento climatico sull'ambiente al godimento di singoli diritti fondamentali delle persone garantiti dalla Costituzione del Pakistan. I diritti vengono in considerazione uno a uno, ma gli effetti del cambiamento climatico agiscono sull'ambiente e di conseguenza su ognuno dei diritti, generando un effetto complessivo di violazione congiunta. Anche l'impostazione della Corte Interamericana, che connette i singoli diritti umani e gli effetti del cambiamento climatico, mi pare si possa leggere attraverso questa lente. La Corte espressamente

¹⁶⁹Si veda M. Cappelletti, B. Garth (a cura di), *Access to justice*, Milano, Giuffrè, 1978.



richiama anche una doppia dimensione degli impatti, una, nel presente, che ricade sui diritti dei singoli individui, e una, proiettata verso il futuro, che tocca una dimensione collettiva, ovvero la capacità di sopravvivenza degli esseri umani intesi non più tanto come singoli individui, ma come genere umano.

Inoltre, il lavoro delle corti interagisce con la frammentazione del diritto internazionale: come si è visto, il complesso di regimi dedicato alla lotta al cambiamento climatico si è sviluppato nell'ambito del fenomeno di frammentazione del diritto internazionale in settori tematici, collegati globalmente e funzionalmente all'interno del proprio ambito tematico, e separati dagli altri ambiti, ed ha dato vita alla produzione di un complesso di documenti conoscitivi e di indirizzo, redatti dagli esperti del settore, e utilizzati nei contesti decisionali pubblici come riferimenti normativi. Si tratta della *soft law* cui si è già fatto cenno, insiemi di regole non cogenti, per la modalità con cui vengono adottate, lontana dalle forme stabilite per la produzione normativa pubblica, e non dotata di obbligatorietà formale. Tra cui gli standard per misurare le emissioni, utilizzati nei documenti con i quali si comunicano le emissioni prodotte, e quindi si valuta l'adempimento o meno agli obblighi assunti di ridurre le emissioni; oppure le linee guida in base alle quali si redigono i piani di adattamento, o di riduzione delle emissioni, o di gestione dei fenomeni legati derivanti dal cambiamento climatico, come le migrazioni.

Le decisioni delle corti possono tenere conto di tali regole, se ne è visto l'esempio nel parere della Corte interamericana, e quando lo fanno, perché ritengono che attraverso la *soft law* siano protetti interessi rilevanti, fanno sì che essa entri nel mondo delle norme applicate in modo cogente e coattivo (*hard law*). Si può pensare che le corti, nell'appoggiarsi sui documenti di *soft law* per interpretare i principi fondamentali e applicarli al caso specifico, operino anche un filtro tra di essi, selezionando solo quelli che sono stati formulati in accordo con i fondamentali principi di diritto a cui la corte si rifà (per esempio la Costituzione nel caso di una corte nazionale), e quindi riconducendo tale *soft law* nell'ambito del rispetto del *rule of law*¹⁷⁰.

¹⁷⁰ In tal senso si può ricordare che la *soft law* è utilizzata da tempo dalla Corte europea dei diritti umani come fonte intorno alla quale costruire il consenso europeo e i comuni valori a cui si richiamano le sue decisioni: per interpretare la Convenzione, la Corte fa riferimento a documenti di altri organismi internazionali e di comitati di esperti da questi nominati, e la rilevanza giuridica degli standard sui diritti



Katia Poneti
Centro Jura Gentium
katia.poneti@gmail.com

umani che ne trae non dipende dal processo formale di ratifica della convenzioni a cui fanno capo i documenti utilizzati; piuttosto *soft law* e *hard law* sono strettamente interconnesse. Si veda in proposito P. Pinto de Albuquerque, “Plaidoyer for the European Court of Human Rights”, *European Human Rights Law Review*, (2018), 2, pp. 119-133.

Verso una giurisprudenza ecologica

Il discorso giurisprudenziale sui diritti connessi alla protezione dell'ambiente

Sofia Ciuffoletti

Abstract: The paper presents a comparative analysis of judicial decisions concerning environmental protection, based on the assumption that “unless the environmental rule of law is strengthened, even seemingly rigorous rules are destined to fail and the fundamental human right to a healthy environment will go unfulfilled”. The selection of the relevant jurisprudential contexts is carried out by adopting the point of view of the judicial interaction between international-regional and domestic courts. Based on the idea that, as observed by Slaughter (1996), the courts, on a global level, are "dialoguing" on common themes, borrowing persuasive and strategically useful judicial reasoning from foreign or non-binding interpretative traditions, the paper investigates whether and how this interactive and open-ended argumentative method was used in relevant decisions concerning environmental protection (Burdon, 2013). Starting from the case law of the Indian Supreme Court, we will see how the most prolific regional international courts have oriented themselves in making environmental human rights enforceable and effective, analyzing the case law of the European Court of Human Rights, the African Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

[**Keywords:** judicial borrowing, environmental rights, judicial reasoning, wild law, international human rights court]

The environment is everything that isn't me
Albert Einstein

The major problems in the world are the result of the difference between how nature works and the way people think
Gregory Bateson

Introduzione

Il recente Rapporto internazionale sul diritto ambientale pubblicato dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (Unep)¹, che analizza lo stato dell'arte della legislazione

¹ UNEP, *Environmental Rule of Law: First Global Report*, 2019, disponibile in:



per l'ambiente e l'impegno dei governi dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972² a oggi, denuncia che, a fronte del proliferare di testi normativi a livello domestico e internazionale, di accordi intergovernativi, di leggi ambientali e di enunciazioni di diritti³, si è aperto, inesorabile, uno spazio vuoto di implementazione (*implementation gap*) tra diritto scritto ed effettività di tutela che rischia di minare alla radice le istanze di quello che viene definito l'*environmental rule of law*⁴.

Il ruolo delle corti, domestiche, internazional-regionali e sovranazionali nell'elaborazione di risposte giurisprudenziali alle questioni ambientali poste dalla modernità, appare, quindi, essenziale per colmare il *gap* di effettività e implementazione dei diritti; al contempo, queste risposte si differenziano e si articolano in molteplici paradigmi di azione.

Ci proponiamo di studiare le risposte e il *modus decidendi* di alcune delle corti impegnate in quest'opera di implementazione dei diritti, senza pretesa di esaustività e sistematicità e considerando alcuni temi e contesti che permettano di ricostruire non tanto una tendenza, quanto piuttosto quei luoghi giurisprudenziali che sono stati capaci di rinegoziare i significati giuridici e assicurare l'effettività dei diritti connessi all'ambiente.

La prospettiva giuridica peculiare attraverso cui sono state lette, negli ultimi decenni, le sfide della modernità e della globalizzazione all'ambiente si caratterizza, infatti, per una peculiare mobilità e fluidità argomentativa, principalmente dovuta alla necessità di rendere effettivi i riferimenti giuridici a disposizione. Possiamo dire che, al

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf?sequence=1&isAllowed=y

² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), adottata il 16 giugno, 1972 dalla United Nations Conference on the Human Environment.

³ Secondo i dati del Global Report dell'UNEP (*Environmental Rule of Law*, cit., pp. 2 ss.) dal 1972 a oggi sono stati istituiti 1.100 accordi intergovernativi per la tutela ambientale, 88 Paesi hanno introdotto nella propria Costituzione provvedimenti a favore di un ambiente sano, 65 hanno inserito norme *ad hoc* per la protezione dell'ambiente, oltre 50 nazioni hanno istituito 350 tribunali e corti ambientali in tutto il mondo, 60 Paesi devono garantire ai cittadini per legge una corretta e trasparente informazione in campo ecologico e ambientalista e dal 2017 a oggi 176 Paesi hanno varato leggi quadro ambientali.

⁴ UNEP, *Environmental Rule of Law*, cit p. 1: "*Environmental rule of law - which describes when laws are widely understood, respected, and enforced and the benefits of environmental protection are enjoyed by people and the planet*".



pari di altri ambiti della nuova semantica dei diritti⁵, la tutela giurisdizionale dell'ambiente si sia costruita nel tempo attraverso la elaborazione creativa delle corti.

In questo senso l'immaginazione giuridica, le forze immaginanti del diritto⁶, hanno saputo sfruttare gli strumenti sostanziali e procedurali a disposizione per rinvenire forme di tutela, anche in situazioni di vuoto normativo, o meglio, anche in situazioni in cui all'affermazione formale di diritto non seguiva il necessario corredo di rimedi per rendere effettivi i diritti.

Un chiaro esempio di questo sviluppo giurisprudenziale è costituito dal paradigma indiano di tutela del diritto dell'ambiente. In particolare, l'India si pone come contesto rilevante per valutare la capacità del giudiziario di realizzare, attraverso strumenti procedurali, l'effettività dei diritti a fronte di enunciazioni formali. Accanto a questa esperienza nazionale, analizzeremo alcuni contesti internazionale-regionali di tutela dei diritti governati da organismi di vertice giudiziari o quasi-giudiziari (*judicial e quasi-judicial bodies*) quali la Commissione Africana per i Diritti Umani, la Corte Interamericana dei Diritti Umani, la Commissione Interamericana dei Diritti Umani e la Corte Europea dei Diritti Umani⁷.

All'interno di questo filone di indagine osserveremo il manifestarsi in azione del fenomeno del *judicial borrowing*, ossia del prestito di riferimenti argomentativi elaborati da corti straniere a livello internazionale o domestico. L'influenza della giurisprudenza

⁵ Si veda, *inter alia*, l'elaborazione giurisprudenziale in tema di antidiscriminazione e le interazioni fra corti in quest'ambito (ci si permette di rinviare a S. Ciuffoletti, "Dignità, pluralismo, antidiscriminazione. Decodificare e contrastare le discriminazioni giuridicamente rilevanti", in *Contrastare le prassi discriminatorie con l'Antidiscriminazione. Manuale delle buone pratiche*, FAMI #ionondiscrimino, ANCI, 2018).

⁶ Cfr. M. Delmas-Marty, *Le Relatif et l'Universel. Les Forces imaginantes du droit*, 1, Paris, Seuil, 2004

⁷ Saranno, invece, tenute fuori dall'analisi le cosiddette Environmental Courts and Tribunals (ECTs) o "green tribunals" di matrice indiana (Cfr. D. Amirante, "Environmental Courts in Comparative Perspective: Preliminary Reflections on the National Green Tribunal of India", *Pace Environmental Law Review*, 29 (2012), 2, pp. 441-469, disponibile in: <http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol29/iss2/3/>), ossia le corti ambientali specializzate che stanno cominciando a caratterizzare la nuova ondata di *green litigation*. Cfr. Pring & Catherine Pring, "Specialized Environmental Courts and Tribunals: The Explosion of New Institutions to Adjudicate Environment, Climate Change, and Sustainable Development at the Confluence of Human Rights and the Environment," (2010), invited paper at 2d Yale-UNITAR Global Conference on Environmental, Sept. 19, 2010 disponibile in: <http://www.law.du.edu/documents/ectstudy/Unitar-Yale-Article.pdf> e il recente Idd., *Environmental Courts & Tribunals: A Guide for Policy Makers Governance and Democracy*, UNEP, 2016, disponibile in:

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental-courts-tribunals.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



straniera all'interno del processo argomentativo dei giudici, in particolare dei giudici di corti internazionali, supreme e costituzionali, riassunta recentemente nell'efficace espressione *judicial borrowing* o, secondo una versione linguistica (e ideologica) alternativa, dialogo fra corti⁸, è un fenomeno che si manifesta storicamente, pur con caratteristiche e significati multiformi, fin dai primordi della modernità giuridica⁹, ma che ha assunto in anni recenti un portato e un successo dovuto a un'interpretazione estremamente ottimistica della pratica in vista di una progressiva integrazione verso un nucleo universale di diritti a opera di una "*global community of courts*"¹⁰.

Il campo giuridico dell'elaborazione giurisprudenziale della tutela dei diritti connessi all'ambiente ci permetterà di riflettere in concreto sui fenomeni di interazione fra Corti, analizzando contesti, attori, temi rilevanti dell'opera di aperta citazione di giurisprudenza straniera. Al contempo, ci permetterà di valutare il valore precipuo della pratica, interpretata non tanto come dialogo, quanto libera attività di presa in prestito giudiziale. Il *judicial borrowing* in azione presuppone, infatti, che non si importino acriticamente nel proprio contesto giuridico le argomentazioni elaborate da corti straniere al fine di conformare il proprio modello giuridico a un paradigma valoriale superiore. Al contrario, le interrelazioni argomentative che osserveremo si basano sull'utilità che i richiami proposti offrono rispetto alla decisione del caso singolo.

⁸ Cfr. la prima interprete del fenomeno, A.M. Slaughter, "A Typology of Transjudicial Communication", *University of Richmond Law Review*, 29(1994), 1, pp. 99-137, e Id. *A New World Order*, Princeton, Princeton University Press, 2004, p. 71. La questione terminologica è rilevante. È ormai radicata l'immagine del dialogo per descrivere sinteticamente una serie complessa di interazioni giurisprudenziali a livello transnazionale. Parlare di dialogo o comunicazione tra corti, seppur evocativa, appare espressione elusiva e necessita di una contestualizzazione alla luce delle trame concrete del fenomeno. In questo senso occorre decodificare la scelta non neutra del termine dialogo al pari dell'analisi decostruttiva del linguaggio giuridico svolta da F. Ost sul termine '*sources du droit*' e sull'idea che hanno gli europei continentali del diritto. Dialogo tra corti è in questo senso una metafora, una "spia e desiderio della mente", capace di disvelare (Cfr., U. Eco, "Metafora", in *Enciclopedia Einaudi*, vol. IX, Torino, Einaudi, 1980, p.192 e P. Ricoeur, *La Métaphore Vive*, Paris, Seuil, 1975, trad. it., *La metafora viva*, Milano, Jaca Book, 1981.) il modo in cui guardiamo al mondo e la nostra particolare *weltanschauung*. In questo saggio si preferisce, quindi, il termine di *judicial borrowing*.

⁹ Si veda a proposito il saggio di P.K. Tripathi, "Foreign Precedents and Constitutional Law", *Columbia Law Review*, 57 (1957), 3, pp. 319-347 e D.S. Law, W.C. Chang, "The Limits of Global Judicial Dialogue", *Washington Law Review*, 86 (2011), pp. 528-540.

¹⁰ Cfr., A. M. Slaughter, "A Global Community of Courts", *Harvard International Law Journal*, 44 (2003), 1, pp. 191-219.



Si è scelto di lavorare all'interno di una comunità di interpreti internazionale-regionali (relativi ad altrettante regioni internazionali, quella della grande Europa, quella dell'Africa e quella interamericana), comparando la strategia specifica adottata dalle varie Corti che si confrontano con un materiale casuistico vario che necessita di risposte giuridiche spesso non fornite dagli strumenti legislativi domestici o internazionali. È stato incluso nella disamina il contesto regionale del sud est asiatico a partire dall'analisi della giurisprudenza indiana e dell'influenza che questa ha avuto all'interno del ragionamento giuridico delle vicine corti domestiche. La scelta di includere la Corte indiana, oltre ad attestare la capacità performativa delle decisioni giurisdizionali in tema di effettività dei diritti connessi alla tutela ambientale, serve a dare conto della giurisprudenza di una delle cosiddette *underdog courts*, dato che sono state proprio queste, poste alla periferia della comunità giuridica globale¹¹, a inaugurare la tendenza all'utilizzo di decisioni straniere a fini argomentativi e a queste occorre pagare pegno quando si intendono rintracciare i contesti rilevanti per l'osservazione della pratica.

È stata recentemente avanzata l'ipotesi per cui i fenomeni di *judicial borrowing* occorrerebbero in prevalenza nei cosiddetti *hard cases*¹². La tutela dei diritti connessi all'ambiente si presenta oggi, sia a livello domestico che internazionale come un *hard case* per una serie di questioni, a partire da un primo livello problematico, ossia l'individuazione di un paradigma di titolarità collettiva contro la tradizionale visione individualistica dei diritti umani. In questo senso osserveremo gli spunti ermeneutico-argomentativi offerti dalla Corte Suprema Indiana per la costruzione di un orizzonte collettivo della legittimazione attiva, così come l'elaborazione giurisprudenziale della Corte Interamericana per la introduzione della dimensione della proprietà collettiva

¹¹ Per una discussione dell'"etnocentrismo" e della "perifericità" si veda M. Niccolini, *La giustizia costituzionale in Africa australe. L'eredità europea, il diritto tradizionale*, Bologna, Filodiritto, 2015, pp. 24 ss. e A. Somma, *Introduzione al diritto comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 60 ss. In controtendenza, rispetto alla tradizione di analizzare il dialogo a partire dalle corti più prestigiose della civiltà giuridica occidentale, lo studio pionieristico di A. Lollini, "La circolazione degli argomenti: metodo comparato e parametri interpretativi extra-sistemici nella giurisprudenza costituzionale sudafricana", *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 9 (2007), 1, pp. 479-523.

¹² Così E. Mak, *Judicial Decision-Making in a Globalised World. A comparative analysis of the changing practices of western high courts*, Oregon, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2015, p. 230. Si veda anche A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1998, così come citato in E. Mak, *op. cit.*, e per il concetto di *hard cases*, R. Dworkin, *Law's Empire*, Oxford, Hart Publishing, 1998; trad. it. *L'impero del diritto*, Milano, Il Saggiatore, 1994.



all'interno dell'art 21 (Proprietà privata) della Convenzione Interamericana dei Diritti Umani.

Al contempo analizzeremo la codificazione giurisprudenziale di pilastri fondanti la tutela ambientale, quali la solidarietà inter-generazionale e la solidarietà o equità intra-generazionale. In questo ambito monitoreremo i fenomeni di *judicial borrowing* tra Corte Interamericana e Commissione Africana per i Diritti Umani e dei Popoli e noteremo l'assenza di "dialogo" per alcuni di questi spunti ermeneutici nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani.

Infine, sarà discussa la questione del concetto di "ambiente naturale" e la titolarità dei diritti in capo a enti non umani, attraverso le soluzioni offerte dalla giurisprudenza, dalla legislazione e dalla dottrina.

Il fine di questa ricognizione episodica (o rabadomantica) è quello di mostrare lo sforzo delle corti in contesti diversi e vari livelli di giurisdizione per rendere effettiva la tutela dei diritti connessi all'ambiente, al di là delle dichiarazioni di principio e delle enunciazioni formali contenute negli strumenti normativi nazionali o internazionali. Lo sforzo, insomma, della proceduralizzazione dei conflitti ambientali.

L'intreccio dei temi, delle soluzioni ermeneutiche e delle questioni aperte nell'elaborazione giurisprudenziale, ci permetterà di ricostruire gli orientamenti e i paradigmi di tutela offerti e di valutarne il recepimento da parte delle diverse corti impegnate nella costruzione di una giurisprudenza epistemologicamente ecologica¹³.

1. Il paradigma indiano di protezione dell'ambiente

Uno dei contesti più interessanti per studiare il fenomeno della protezione dei diritti connessi all'ambiente da parte delle Corti è rappresentato dall'India indipendente.

Il paradigma costituzionale indiano, infatti, accoglie il concetto di ambiente in seguito al processo avviato grazie alla Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 1972¹⁴. Con il 42° emendamento, il Governo indiano, infatti, introduce l'art. 48A,

¹³ Il termine è infatti mutuato dall'analisi di G. Bateson, *Steps to an Ecology of Mind*, University of Chicago Press, 1972, trad. it, *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1977.

¹⁴ Oltre al primo ministro norvegese, l'unica leader a presentare una relazione durante la Conferenza di Stoccolma è stata proprio Indira Gandhi, la prima ministra indiana. Il discorso su *Man and Environment*,



rubricato *Protection and improvement of environment and safeguarding of forests and wild life* che recita “*The State shall endeavour to protect and improve the environment and to safeguard the forests and wild life of the country*”. Accanto a questo intento programmatico, lo stesso emendamento introduce un principio di responsabilità individuale nella forma di un dovere fondamentale (*fundamental duty*); l’articolo 51A, infatti, stabilisce che “*It shall be the duty of every citizen of India [...] to protect and improve the natural environment including forests, lakes, rivers and wild life, and to have compassion for living creatures*”. Lo schema di tutela include, dunque, un obbligo rivolto verso lo Stato cui viene associato un dovere fondamentale da parte degli individui.

Lo scenario normativo, però, è complicato dal fatto che le due previsioni sono contenute in una parte della Costituzione, la IV, dedicata ai Principi direttivi delle politiche pubbliche che, per espressa previsione dell’art. 37¹⁵, non è azionabile in giudizio, dunque i diritti e principi ivi contenuti non possono essere oggetto di contese giurisdizionali.

La rivoluzione “verde” promossa da Indira Gandhi¹⁶ e confluita nel 42° Emendamento, insomma, mostrava una chiara natura programmatica, ma al contempo intendeva evitare di impegnare il Governo sul piano della spesa pubblica. La costruzione della prospettiva costituzionale dell’ambiente in India appare, quindi, una dichiarazione impotente di intenti, costruita in maniera tale da comportare il più alto impatto politico e pubblico a fronte della minor responsabilità e dell’annullamento di ogni potenziale giurisdizionalizzazione della materia. Tuttavia, ogni manovra, anche minima, in ambito costituzionale provoca conseguenze imprevedibili e l’elevazione a rango costituzionale

affronta alcuni punti delicati, tra cui il contrasto tra la protezione dell’ambiente e le pratiche tradizionali: “*I am reminded of an incident in one of our tribal areas. The vociferous demand of elder tribal chiefs that their customs should be left undisturbed found support from noted anthropologists. In its anxiety that the majority should not submerge the many ethnic, racial and cultural groups in our country, the Government of India largely accepted this advice. I was amongst those who entirely approved. However, a visit to remote part of our north-east frontier brought me in touch with a different point of view – the protest of the younger elements that while the rest of India was on the way to modernization they were being preserved as museum pieces. Could we not say the same to the affluent nations?*”.

¹⁵ Art. 37. “*Application of the principles contained in this Part*”. *The provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws.*

¹⁶ E recentemente ricostruita, in termini biografici, da J. Ramesh, *Indira Gandhi. A life in Nature*, Noida-Delhi, Simon & Schuster, 2017.



della questione ambientale ha stimolato in India una vigorosa “*environmental litigation*” che ha forzato la cristallina costruzione testuale dell’art. 48°, provocando la piena giurisdizionalizzazione della materia e dei diritti connessi all’ambiente e allo sviluppo sostenibile attraverso una giurisprudenza di stampo eminentemente evolutivo.

La questione si è posta in India dapprima in termini procedurali, connessi alla possibilità di utilizzare lo strumento di cui all’art. 32 della Costituzione, che introduce il rimedio contro la lesione dei diritti fondamentali, per implementare diritti connessi alla tutela dell’ambiente. Il caso *Dehradun v. State of Uttar Pradesh*¹⁷, infatti, riguardava gli effetti sull’ecosistema della Valle del Dehradun degli scavi illegali di calcare. La Corte ordina l’immediata interruzione degli scavi e delle miniere di calcare, trattando la lettera dei ricorrenti come una *writ petition* ex art. 32 della Costituzione Indiana. Il dato procedurale indica chiaramente che la Corte considera la questione alla stregua della violazione di un diritto fondamentale.

Una breccia è aperta e le corti inferiori cominciano a garantire tutela a diritti connessi all’ambiente, argomentando sulla base della necessaria connessione tra art. 32 e articolo 21 (diritto alla vita) della Costituzione indiana che la Corte Suprema ha implicitamente stabilito nella sentenza *Dehradun*¹⁸.

Nella successiva sentenza *Subash Kumar*, la Corte Suprema precisa la propria interpretazione indicando chiaramente che il diritto leso nelle cause ambientali è il diritto alla salute (art. 21 della Costituzione), che include il diritto al godimento di acqua e aria non inquinate¹⁹. Significativamente questa linea giurisprudenziale evolutiva si inserisce

¹⁷ *Rural Litigation and Entitlement, Dehradun v. State of Uttar Pradesh*, AIR 1985 SC 652.

¹⁸ In *T. Damodhar Rao v. The Special Officer, Municipal Corporation of Hyderabad*, AIR 1987 AP 171, 181 la High Court afferma che la decisione della Corte Suprema “*can only be understood on the basis that the Supreme Court entertained those environmental complaints under Art. 32 of the Constitution as involving violation of Art. 21’s right to life*”. Similmente, *inter alia*, *L.K. Koolwal v. State of Rajasthan*, AIR 1988 Raj. 2; *Madhavi v. Thilakan*, 1988(2) Ker. L.T. 730; *Kinkri Devi and Anr. v. State of Himachal Pradesh*, AIR 1988 HP 4.

¹⁹ *Subhash Kumar vs State of Bihar and Ors*, 1991 AIR 420, 1991 SCR (1): “*Article 32 is designed for the enforcement of Fundamental Rights of a citizen by the Apex Court. It provides for an extraordinary procedure to safeguard the Fundamental Rights of a citizen. Right to live is a fundamental right under Art 21 of the Constitution and it includes the right of enjoyment of pollution free water and air for full enjoyment of life. If anything endangers or impairs that quality of life in derogation of laws, a citizen has right to have recourse to Art. 32 of the Constitution for removing the pollution of water or air which may be detrimental to the quality of life. A petition under Art. 32 for the prevention of pollution is maintainable at the instance of affected persons or even by a group of social workers or journalists*”.



all'interno di una precisa ideologia normativa che la Corte Suprema aveva inaugurato negli anni Ottanta del Novecento e che estende le maglie dei diritti tutelati a livello costituzionale in quanto diritti fondamentali, afferenti cioè alla prima parte della Costituzione, a partire dal concetto di dignità umana²⁰.

In questo senso la Corte sfrutta, argomentativamente, il paradigma eco-centrico della Dichiarazione di Stoccolma e in particolare il legame tra diritti dell'ambiente e dignità umana espresso nel primo principio della Dichiarazione: “[m]an has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”²¹.

D'altra parte, questa prima linea giurisprudenziale non si occupa ancora di definire obblighi negativi e positivi da parte dello Stato. La piena attuazione della tutela ambientale si realizza, infatti, con alcune sentenze che riconoscono espressamente obbligazioni positive in capo allo Stato indiano al fine di tutelare i diritti connessi all'ambiente. Si tratta del gruppo di sentenze, i cosiddetti *Mehta cases*²², che delineano alcuni dei principi cardine della tutela ambientale di creazione pretoria. Nel caso *M.C. Mehta v. Union of India*²³ la Corte costruisce il principio della *absolute liability* che

²⁰ A partire dalla sentenza *Francis Coralie Mullin v. Union Territory of Delhi*, AIR 1981 SC 746, 753, in cui la Corte afferma che

“[t]he right to life includes the right to live with human dignity and all that goes with it, namely, the bare necessities of life such as adequate nutrition, clothing and shelter and facilities for reading, writing and expressing oneself in diverse forms, freely moving about and mixing and commingling with fellow human beings. The magnitude and components of this right would depend upon the extent of economic development of the country, but it must, in any view of the matter, include the bare necessities of life and also the right to carry on such functions and activities as constitute the bare minimum expression of the human self”. Ancor prima, nella storica sentenza *Maneka Gandhi v. Union of India*, (1978) 2 SCR 621, 620–21, da cui si fa discendere l'evoluzione della dottrina del *due process of law* in India, la Corte afferma che i diritti fondamentali “weave together a pattern of human rights guarantees”.

²¹ Stockholm Declaration on the Human Environment, Princ. 1, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (June 16, 1972); cfr. L. B. Sohn, “The Stockholm Declaration on the Human Environment”, *Harvard International Law Journal*, 14 (1973), pp. 423–515.

²² La *green litigation* in India deve moltissimo a Mahesh Chander Mehta, avvocato presso la Corte Suprema Indiana che sin da giovanissimo si è specializzato nel tema della protezione giurisdizionale dell'ambiente e dei diritti a esso connessi. Una ricerca sull'Indian Kanoon (il database delle sentenze della Corte Suprema Indiana) mostra decine di casi *M.C. Mehta v. Union of India*.

²³ *M.C. Mehta vs. Union of India* AIR 1987, SCC 395.



supera la riflessione classica di *common law* sulla *strict liability*²⁴ stabilita nello storico caso *Rylands*²⁵:

“Where an enterprise is engaged in a hazardous or inherently dangerous activity and harm results to anyone on account of an accident in the operation of such hazardous and inherently dangerous activity [...] the enterprise is strictly and absolutely liable to compensate all those who are affected by the accident and such liability is not subject to any of the exceptions which operate vis-à-vis the tortious principle of strict liability”²⁶

Indirettamente, la Corte, accanto all’introduzione della *absolute liability*, stava introducendo il principio del “chi inquina paga” (*polluter pays principle*, PPP), successivamente costruito in modo da individuare un’*absolute liability*²⁷ per danno ambientale che si estende a coprire non solo i danni sofferti dalle vittime dell’inquinamento, ma anche i costi della *restitutio in integrum* dell’ambiente contaminato.

Nel 1996 nella causa *Vellore*²⁸, la Corte elabora il principio di precauzione come articolazione di tre concetti: “*Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation; Lack of scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures; Onus of proof is on the actor to show that his action is benign*”²⁹.

Uno dei dati più significativi nell’analisi della tendenza evolutiva della giurisprudenza Indiana in materia di diritti connessi alla protezione dell’ambiente è l’allentamento dei principi classici del *locus standi* davanti alla Corte, ossia della legittimazione attiva, attraverso lo strumento del *Public Interest Litigation* (PIL). Sin dai primi casi, infatti, dal caso *Dehradun* ai “*Mehta cases*”, la Corte Suprema ha riconosciuto legittimazione attiva ad agire per la protezione dei diritti connessi all’ambiente a soggetti

²⁴ Mentre la *strict liability*, associabile alla nostra responsabilità oggettiva ammette *defences*, ossia cause di giustificazione, la *absolute liability* è sempre una *liability without fault*, ma non prevede possibili giustificazioni. La differenza viene stabilita dal caso inglese *Empress Car Co. (Abertillery) Ltd. v. National Rivers Authority* (1998).

²⁵ *John Rylands and Jehu Horrocks v Thomas Fletcher*, [1868] UKHL 1, (1868) LR 3 HL 330.

²⁶ *M.C. Mehta vs. Union of India*, cit.

²⁷ *Indian Council for Enviro-Legal Action v. Union of India*, 1996 AIR 1446, 1996 SCC (3) 212 e successivamente in *Vellore Citizens Welfare Forum vs Union of India & Ors*, [1996] 5 SCC 647.

²⁸ *Vellore Citizens Welfare Forum*, cit.

²⁹ *Ivi*.



collettivi come NGOs', associazioni a tutela dell'ambiente o dei diritti delle popolazioni tradizionali.

Come è stato osservato³⁰, questa propensione risalente ad allargare le maglie della legittimazione attiva, in particolare nei casi di diritto dell'ambiente, ha permesso alla *green litigation* indiana e alla giurisprudenza delle corti di disancorare i diritti dell'ambiente dalla prospettiva antropocentrica, consentendo la tutela degli oggetti inanimati, in particolare attraverso la condanna alla riparazione dei danni ambientali e la condanna alla *restitutio* dell'ambiente naturale nella sua condizione previa.

In particolare, in uno dei primi casi in cui la Corte Suprema indiana individua l'esigenza di svincolarsi dall'approccio formalistico alla dottrina del *locus standi*, ratificando la strategia del PIL, *A. B. S. K. Songh (Railway) v. Union of India*³¹, si rinviene la matrice culturale e la precisa ideologia normativa che sostiene il ragionamento. La Corte, infatti, rigetta esplicitamente il formante anglo-indù di tipo individualistico della giurisprudenza in materia processualistica e richiama, invece, il profilo *people-oriented* della giustizia partecipativa, necessario per superare la grande disparità sociale del contesto indiano e permettere anche ai gruppi più marginalizzati e poveri di portare cause relative alla lesione dei diritti umani di fronte alla Corte Suprema dell'India³².

La Corte si pone, in questo senso, come faro giurisprudenziale di quella regione internazionale che è il subcontinente Indo-pachistano che include Nepal e Bangladesh³³ e delinea, quindi, un paradigma teorico a partire dalla constatazione che i concetti

³⁰ Cfr. sul punto, sia per gli aspetti positive che per quelli positivi, G. Sahu, "Public Interest Environmental Litigation in India: Contributions and Complications", in *The Indian Journal of Political Science*, 69 (October - December 2008), 4, pp. 745-758.

³¹ A.I.R. SC. 298, 317 (1981).

³² Ivi: "Our current processual jurisprudence is not of individualistic Anglo-Indian mould. It is broad-based and people-oriented, and envisions access to justice through 'class actions', 'public interest litigation', and 'representative proceedings'. Indeed, little Indians in large numbers seeking remedies in courts through collective proceedings, instead of being driven to an expensive plurality of litigations, is an affirmation of participative justice in our democracy. We have no hesitation in holding that the narrow concept of 'cause of action' and 'person aggrieved' and individual litigation is becoming obsolescent in some jurisdictions".

³³ Cfr. Karim, Md. Saiful; Vincents, Okechukwu Benjamin; and Rahim, Mia Mahmudur, "Legal Activism for Ensuring Environmental Justice", *Asian Journal of Comparative Law*, 7 (2012), 1, Article 13, pp. 1-44.



tradizionali legati alla legittimazione attiva in materia di diritti umani (“*cause of action*”, “*person aggrieved*” e “*individual litigation*”) sono ormai obsoleti in molte giurisdizioni.

Nella sentenza cui si fa tradizionalmente risalire la formalizzazione della regola del *locus standi* tramite PIL, *S. P. Gupta v. Union of India*³⁴, la Corte ricostruisce la tendenza delle corti britanniche e statunitensi alla interpretazione rigida delle regole classiche di *common law*³⁵ sul *locus standi*, con alcune significative eccezioni, in particolare a partire da un caso del Judicial Committee of the Privy Council³⁶ e da una decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti³⁷ in tema di antidiscriminazione. La Corte ricostruisce, poi, la propria giurisprudenza in materia di legittimazione attiva e ricorda come, ancor prima della costruzione dello strumento del PIL, aveva ammesso *habeas corpus petitions* per la tutela dei diritti umani di persone detenute³⁸ violati a causa di maltrattamenti o condizioni di detenzione lesive della dignità umana e provenienti da altri detenuti o da professori universitari, per mostrare la tendenza endogena al rilassamento della rigidità del *locus standi* a fronte di due criteri specifici. In primo luogo deve esserci una lesione (o un rischio di lesione) dei diritti costituzionalmente tutelati, in secondo luogo, i soggetti cui la lesione è diretta devono trovarsi in una condizione di impossibilità, in ragione di povertà, marginalità, disabilità, posizione di svantaggio sociale o economico, di adire la Corte³⁹.

³⁴ AIR S.C. 149 (1982).

³⁵ Elaborate a partire dal famoso caso *Ex Parte Sidebotham*, (1880) 14 Ch D 458, [1874-80] All ER 588 che definisce il concetto di *aggrieved party*: “A ‘person aggrieved’ must be a person who has suffered a legal grievance, a man against whom a decision has been pronounced which has wrongfully deprived him of something, or wrongfully refused him something, or wrongfully affected his title to something”.

³⁶ *Durayappah v. Fernando* (1967) 2 AC 337.

³⁷ *Barrows v. Jackson* (1952) 346 US 249 3 97 Law Ed 1586. Si tratta di una sentenza in tema di antidiscriminazione istituzionale relativa al divieto di vendita di proprietà immobiliari a non-caucasici. Il *defendant* in questo caso è ammesso a richiedere la tutela della *equal protection clause* per un gruppo, i non-caucasici, cui non appartiene: “We are faced with a unique situation in which it is an action of the State Court which might result in a denial of constitutional rights and in which it would be difficult if not impossible for the persons whose rights are asserted to present their grievance before any Court”.

³⁸ *Sunil Batra v. Delhi Administration* e *Dr. Upendra Baxi v. State of U. P.* (1981) 3 Scale 1137.

³⁹ Vale davvero la pena riportare le parole della Corte Suprema in *S.P.Gupta*, cit., §17: “It may therefore now be taken as well established that where a legal wrong or a legal injury is caused to a person or to a determinate class of persons by reason of violation of any constitutional or legal right or any burden is imposed in contravention of any constitutional or legal provision or without authority of law or any such legal wrong or legal injury or illegal burden is threatened and such person or determinate class of persons is by reason of poverty, helplessness or disability or socially or economically disadvantaged position, unable to approach the Court for relief, any member of the public can maintain an application for an



La riflessione della Corte parte dal contesto sociale variabile, fluido e in continua trasformazione cui deve rispondere una giurisprudenza altrettanto vitale ed evolutiva. La Corte non esita a definire la propria strategia interpretativa una “rivoluzione”⁴⁰ giudiziale, necessaria per la definizione dei confini della materia dei diritti umani e della protezione effettiva degli stessi.

Stiamo parlando di una sentenza del 1982, serviranno molti anni perché una Corte internazionale-regionale, ormai considerata il faro della nuova tutela dei diritti umani a livello non solo europeo, come la Corte Europea dei Diritti Umani arrivi a un, seppur minimo, allentamento della rigidità della regola della legittimazione attiva e dello stato di vittima, nel caso *Câmpeanu*⁴¹, ammettendo il *locus standi* a una NGO per la protezione dei diritti di una persona considerata “particolarmente vulnerabile”, di etnia rom, priva di parenti, affetta da grave disabilità mentale e da HIV, vissuta tra orfanotrofi e ospedali psichiatrici e morta in ospedale, presumibilmente a causa della reiterata negligenza nelle cure.

L’approccio ermeneutico della Corte Suprema indiana ha travalicato i confini nazionali e si è imposto come modello argomentativo per il riconoscimento dei diritti

appropriate direction, order or writ in the High Court under Article 226 and in case of breach of any fundamental right of such person or determinate class of persons, in this Court under Article 32 seeking judicial redress for the legal wrong or injury caused to such person or determinate class of persons. Where the weaker sections of the community are concerned, such as under-trial prisoners languishing in jails without a trial inmates of the Protective Home in Agra or Harijan workers engaged in road construction in the Ajmer District, who are living in poverty and destitution, who are barely eking out a miserable existence with their sweat and toil, who are helpless victims of an exploitative society and who do not have easy access to justice, this Court will not insist on a regular writ petition to be filed by the public spirited individual espousing their cause and seeking relief for them, This Court will readily respond even to a letter addressed by such individual acting pro bono public”.

⁴⁰ *Ibid.*: “Today a vast revolution is taking place in the judicial process; the theatre of the law is fast changing and the problems of the poor are coming to the forefront. The Court has to innovate new methods and devise new strategies for the purpose of providing access to justice to large masses of people who are denied their basic human rights and to whom freedom and liberty have no meaning. The only way in which this can be done is by entertaining writ petitions and even letters from public spirited individuals seeking judicial redress for the benefit of persons who have suffered a legal wrong or a legal injury or whose constitutional or legal right has been violated but who by reason of their poverty or socially or economically disadvantaged position are unable to approach the Court for relief”.

⁴¹ *Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, n. 47848/08, 14 Luglio 2014. Il contesto giusinternazionalistico può contribuire a spiegare in parte le resistenze della CEDU ad ammettere una modifica giurisprudenziale su questo punto.



ambientali in molti contesti del sud est asiatico⁴², come è avvenuto nel caso della Baia di Manila, deciso dalla Corte Suprema delle Filippine⁴³ attraverso un espresso riferimento alla giurisprudenza indiana in tema di ambiente e, in particolare, a *M.C. Mehta v. Union of India*, 4 SC 463 (1987), adottando, cioè, il rimedio straordinario del “*continuing mandamus*” inaugurato nel caso indiano per permettere alla Corte di operare una continua supervisione sull’implementazione delle misure richieste al Governo, con lo scopo di “*ensuring that its decision would not be set to naught by administrative inaction or indifference*”⁴⁴.

La Corte Suprema del Pakistan ha tradizionalmente utilizzato la giurisprudenza indiana per affermare il diritto all’acqua potabile contro gli inquinanti industriali⁴⁵.

Molte altre esperienze giurisprudenziali domestiche, anche al di fuori dell’ambito regionale del sud-est asiatico, hanno preso in prestito, fruttuosamente, la costruzione argomentativa della Corte Suprema indiana, tra queste la High Court of Uganda ha utilizzato il caso *Metha* per revocare a una multinazionale una licenza per la coltivazione di canna da zucchero in un’area protetta⁴⁶.

La Corte Suprema delle Seychelles ha utilizzato ampiamente la giurisprudenza indiana per sostenere l’esistenza di un diritto fondamentale a un ambiente sano nel primo caso relativo alla protezione dei diritti connessi all’ambiente, motivando proprio sulla novità della questione sul piano costituzionale e sulla mancanza di precedenti endogeni⁴⁷.

La tendenza evolutiva della Corte Suprema dell’India, in particolare nell’elaborazione del principio di precauzione viene utilizzata anche dalla Corte Suprema

⁴² Cfr., J. Razzaque, *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan, and Bangladesh*, The Hague: Kluwer Law International, 2004.

⁴³ *Concerned Residents of Manila Bay et al v. Metropolitan Manila Development Authority, Department of Environment and Natural Resources and others* (2008) G.R. Nos. 171947-48 Supreme Court, <http://sc.judiciary.gov.ph/jurisprudence/2008/december2008/171947-48.htm>

⁴⁴ Resolution A.M. No. 07-11-12, authorized by the Constitution of the Philippines, Art. RDDD, s. 5.

⁴⁵ Si veda, *inter alia*, *Shehla Zia v. WAPDA*, che cita *M.C. Mehta v. Union of India*, ADR 1988 SC 1115 e ADR 1988 SC 1037.

⁴⁶ *Advocates Coalition for Development and Environment v. Attorney General* (2004) High Court of Uganda at Jampala. Misc. Cause No. 0100 of 2004, che cita *MC Mehta Vs Union of India and others* (1988) ADR 1037.

⁴⁷ *R. v. Marengo, Azemia, Antat, et al.* N2004Q 18 May 2004, Supreme Court of Seychelles, Perera, www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU-143656E.pdf che cita: *Indian Council for Enviro-legal Action v. Union of India* (1996) A.D.R. 1446 NS.C.Q and *M.C. Mehta v. Union of India* (1997) A.D.R. 761 NS.C.Q citati a pp. 14-15.



canadese nel caso *Spraytech v Hudson*⁴⁸ sull'uso di pesticidi inquinanti da parte di una compagnia privata. In particolare la Corte canadese utilizza due precedenti della omologa corte indiana, uno dei quali è proprio il caso *Vellore*, al fine di introdurre in Canada il principio di precauzione come parte del diritto consuetudinario internazionale⁴⁹.

La giurisprudenza indiana, insomma, costruisce per prima e in maniera pionieristica alcuni dei cardini argomentativi della tutela giurisdizionale in materia di diritti connessi all'ambiente e la sua efficacia, la sua persuasività ermeneutica è dimostrata dall'influenza esterna che ha esercitato e che continua a esercitare non soltanto sulle Corti del sud-est asiatico.

Come vedremo, però, nessuna esperienza giurisprudenziale internazionale utilizza espressamente argomenti tratti dal paradigma indiano. Il dato è rilevante per mostrare il carattere strategico dell'uso di citazioni tratte da giurisprudenza straniera e, in un certo senso, il *self-restraint* delle Corti internazional-regionali rispetto agli Stati membri nei confronti di una giurisprudenza domestica estranea al contesto di riferimento.

2. La dimensione sociale dei diritti connessi all'ambiente

La Carta Africana sui Diritti Umani e dei Popoli (*African Charter on Human and Peoples' Rights*) del 1981 è il primo strumento di protezione dei diritti a livello internazional-regionale a includere espressamente il concetto di ambiente al proprio interno, sancendo all'art. 24: "il diritto dei popoli a un ambiente generalmente soddisfacente e favorevole al

⁴⁸ *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, [2001] 2 S.C.R. 241; 2001 SCC 40

⁴⁹ Ivi, §32: "Scholars have documented the precautionary principle's inclusion 'in virtually every recently adopted treaty and policy document related to the protection and preservation of the environment' (D. Freestone and E. Hey, "Origins and Development of the Precautionary Principle", in D. Freestone and E. Hey, eds., *The Precautionary Principle and International Law* (1996), at p. 41. As a result, there may be 'currently sufficient state practice to allow a good argument that the precautionary principle is a principle of customary international law' (J. Cameron and J. Abouchar, "The Status of the Precautionary Principle in International Law", in *ibid.*, at p. 52). See also O. McIntyre and T. Mosedale, "The Precautionary Principle as a Norm of Customary International Law" (1997), 9 *J. Env. L.* 221, at p. 241 ("the precautionary principle has indeed crystallised into a norm of customary international law"). The Supreme Court of India considers the precautionary principle to be 'part of the Customary International Law' (*A.P. Pollution Control Board v. Nayudu*, 1999 S.O.L. Case No. 53, at para. 27). See also *Vellore Citizens Welfare Forum v. Union of India*, [1996] Supp. 5 S.C.R. 241. In the context of the precautionary principle's tenets, the Town's concerns about pesticides fit well under their rubric of preventive action".



proprio sviluppo”⁵⁰. La portata giuridica e le potenzialità di espansione di tutela che la Carta esprime, costituiscono un *unicum* a livello internazionale e domestico, in quanto uniscono la tutela delle genti al “*best attainable standard of health*” (Art. 16) e il loro diritto a un “*general satisfactory environment favourable to their development*” (Art. 24).

Tali diritti hanno portata collettiva espressa e hanno permesso la protezione della dimensione sociale dei diritti connessi all’ambiente, fondando obblighi positivi sostanziali di tutela per gli Stati.

La decisione della Commissione Africana per i Diritti Umani e dei Popoli (ACHPR) nel caso *Ogoniland*⁵¹ inaugura la costruzione del paradigma di tutela nella regione africana nelle tre dimensioni dell’affermazione della natura sociale dei diritti connessi all’ambiente, nella prospettiva della costruzione di obblighi positivi di protezione in capo agli stati anche per attività inquinanti di privati e nel ricorso alla giurisprudenza internazional-regionale estranea al contesto di riferimento. La decisione registra, infatti, un chiaro livello di interazione fra corti internazional-regionali. Il caso segna anche una delle prime riflessioni giurisprudenziali in tema di protezione dei diritti economici, sociali e culturali di popolazioni tradizionali (gli Ogoni in Nigeria)⁵² contro gli interessi delle multinazionali del petrolio nel Delta del Niger.

In primo luogo, la Commissione afferma che: “*an environment degraded by pollution and defaced by the destruction of all beauty and variety is as contrary to*

⁵⁰ African Charter on Human and Peoples’ Rights, Article 24: “*All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favourable to their development*”.

⁵¹ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, ACHPR/COMM/A044/1, 2002 (*SERAC and CESR v. Nigeria*), d’ora in *Avanti Ogoni*.

⁵² Gli Ogoni sono una popolazione che abita la regione del delta del Niger, compresa all’interno dello stato nigeriano di Rivers. Storicamente la lotta per il riconoscimento dei loro diritti è stata portata avanti dal MOSOP (Movement for the Survival of the Ogoni People) con una lotta decennale per il riconoscimento dei danni ambientali e della lesione dei diritti a opera delle compagnie petrolifere (principalmente la Shell) nella regione del Delta del Niger. Il presidente del MOSOP, Ken Saro-Wiwa, uno dei principali attivisti ambientalisti in Africa, è stato impiccato nel 1995 in Nigeria a seguito di un processo farsa del regime militare nigeriano. Nel 2009 la Shell ha accettato il pagamento di circa 11,1 milioni di euro per evitare un procedimento per complicità con l’ex-regime militare nigeriano per l’esecuzione di sei civili, tra cui Saro-Wiwa, che si opponevano ai suoi metodi di estrazione del petrolio. Sulla situazione dei diritti umani in Ogoniland, Nigeria cfr. e S.I. Skogly, “Complexities in Human Rights Protection: Actors and Rights Involved in the Ogoni conflict in Nigeria”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 15 (1997), pp. 47-60.



*satisfactory living conditions and development as the breakdown of the fundamental ecologic equilibria is harmful to physical and moral health*⁵³.

In secondo luogo, ragionando sulla scorta del principio di effettività dei diritti, la Commissione sostiene che per concretizzare e rendere giuridicamente pregnante il diritto contenuto nell'art. 24 della Carta, è necessario sancire l'obbligo positivo degli Stati di approntare misure appropriate *“to prevent pollution and ecological degradation, to promote conservation, and to secure an ecologically sustainable development and use of natural resources”*⁵⁴.

Per fondare l'obbligo positivo degli Stati membri dell'Unione Africana anche nei casi in cui l'attività dannosa sia portata avanti dai privati, la Commissione si basa sull'elaborazione giurisprudenziale battuta dalle corti internazionale-regionali per i diritti umani europea e interamericana, affermando che gli stati hanno il dovere di proteggere i diritti non solo attraverso legislazioni e l'applicazione effettiva delle stesse, ma anche attraverso azioni positive contro i privati. Citando il *“landmark judgment”* della Corte Interamericana dei Diritti Umani *Velásquez Rodríguez v. Honduras*⁵⁵ e il caso *X v. The Netherlands*⁵⁶ della Corte Europea dei Diritti Umani, la Commissione condanna la Nigeria per la violazione del suo obbligo a garantire gli individui da interferenze private nel godimento dei diritti⁵⁷.

⁵³ *Ogoni*, cit., § 52. Cfr., K.S.A. Ebeku, “The right to a satisfactory environment and the African Commission”, *African Human Rights Law Journal*, 3 (2003), 2, pp 149-166; J.C. Nwobike, “The African Commission on Human and Peoples’ Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter”, *African Journal of Legal Studies*, 1 (2005), 2, pp. 129-146, in particolare p. 139, come citati in A. Boyle, “Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment”, 18 *Fordham Environmental Law Review*, 18(2006), 3, pp. 471-511, in particolare p. 474, nota n. 12. Disponibile in: <https://ir.lawnet.fordham.edu/elr/vol18/iss3/5>

⁵⁴ *Ogoni*, cit., § 52.

⁵⁵ *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgment of July 19, 1988, Series C, No. 4.

⁵⁶ 91 ECHR (1985) (Ser. A) at 32.

⁵⁷ *SERAC and CESR v. Nigeria*, cit., §57-58. “Governments have a duty to protect their citizens, not only through appropriate legislation and effective enforcement but also by protecting them from damaging acts that may be perpetrated by private parties (See *Union des Jeunes Avocats /Chad*). This duty calls for positive action on part of governments in fulfilling their obligation under human rights instruments. The practice before other tribunals also enhances this requirement as is evidenced in the case *Velásquez Rodríguez v. Honduras*. In this landmark judgment, the Inter-American Court of Human Rights held that when a State allows private persons or groups to act freely and with impunity to the detriment of the rights recognised, it would be in clear violation of its obligations to protect the human rights of its citizens. Similarly, this obligation of the State is further emphasised in the practice of the European Court of Human Rights, in *X and Y v. Netherlands*. In that case, the Court pronounced that there was an obligation on



Come sostenuto da Boyle⁵⁸, la decisione in *Ogoniland* costituisce l'approdo ermeneutico di più vasta portata in termini di precisione e ampiezza delle misure richieste allo Stato⁵⁹ e di dispositivo contenuto nel *final order*⁶⁰ ed è la prima decisione internazionale a configurare obbligazioni sostanziali in materia di ambiente, a implementare il diritto delle genti a disporre liberamente delle risorse naturali del territorio che abitano e a sancire la natura di sviluppo *non* sostenibile dell'attività estrattiva di petrolio in Nigeria.

D'altra parte, l'esportabilità di questa decisione deve essere valutata a fronte della constatazione della natura unica delle previsioni contenute nella Convenzione Africana, in particolare per ciò che concerne l'espressa previsione del diritto all'ambiente salubre e la natura collettiva dei diritti ivi sanciti. Eppure, come vedremo, il paradigma interafricano di tutela viene costantemente citato, in particolar modo dalla giurisprudenza della Corte e della Commissione Interamericana, che utilizzano le argomentazioni elaborate nella decisione *Ogoniland* per superare i limiti testuali della Convenzione

authorities to take steps to make sure that the enjoyment of the rights is not interfered with by any other private person. The Commission notes that in the present case, despite its obligation to protect persons against interferences in the enjoyment of their rights, the Government of Nigeria facilitated the destruction of the Ogoniland. Contrary to its Charter obligations and despite such internationally established principles, the Nigerian Government has given the green light to private actors, and the oil Companies in particular, to devastatingly affect the well-being of the Ogonis. By any measure of standards, its practice falls short of the minimum conduct expected of governments, and therefore, is in violation of Article 21 of the African Charter”.

⁵⁸ A. Boyle, *op.cit.*, p. 474.

⁵⁹ Ogoni, cit, §53: “Government compliance with the spirit of Article 16 and Article 24 of the African Charter must also include ordering or at least permitting independent scientific monitoring of threatened environments, requiring and publicising environmental and social impact studies prior to any major industrial development, undertaking appropriate monitoring and providing information to those communities exposed to hazardous materials and activities and providing meaningful opportunities for individuals to be heard and to participate in the development decisions affecting their communities”.

⁶⁰ Il dispositivo impone allo Stato della Nigeria di:

“• Stopping all attacks on Ogoni communities and leaders by the Rivers State Internal Securities Task Force and permitting citizens and independent investigators free access to the territory;

• Conducting an investigation into the human rights violations described above and prosecuting officials of the security forces, NNPC and relevant agencies involved in human rights violations;

• Ensuring adequate compensation to victims of the human rights violations, including relief and resettlement assistance to victims of government sponsored raids, and undertaking a comprehensive cleanup of lands and rivers damaged by oil operations;

• Ensuring that appropriate environmental and social impact assessments are prepared for any future oil development and that the safe operation of any further oil development is guaranteed through effective and independent oversight bodies for the petroleum industry; and

• Providing information on health and environmental risks and meaningful access to regulatory and decision-making bodies to communities likely to be affected by oil operations”.



internazionale-regionale di riferimento e costruire una prospettiva di tutela piena per i diritti connessi all'ambiente. Significativamente, invece, la Corte EDU non ha mai fatto riferimento alla decisione della Commissione Africana⁶¹ e ha costruito il proprio paradigma di tutela in maniera autonoma.

3. La costruzione della tutela ambientale in ambito europeo

Come ricorda Boyle, i diritti ambientali sono difficilmente classificabili nelle tradizionali tipologie e nelle generazioni di diritti umani susseguitesesi nel tempo⁶². I diritti connessi all'ambiente sono stati sospinti giurisprudenzialmente e utilizzati strategicamente nella *green litigation* attraverso l'associazione con i diritti individuali civili e politici nelle prospettive del diritto all'informazione ambientale e nella creazione di un sistema di rimedi giurisdizionali approntati per la prevenzione del rischio per la salute, secondo il principio di precauzione elaborato dalla Organizzazione Mondiale della Sanità⁶³. Siamo, qui, pienamente all'interno della prospettiva antropocentrica tesa piuttosto al "*greening of the human right law*" che alla creazione di un "*law of environmental rights*"⁶⁴.

⁶¹ Vale la pena notare che in un caso recente, *Nait-Liman v. Switzerland*, 51357/07, la Grande Camera con una sentenza del 15 marzo 2018, fa riferimento al caso degli Ogoni, ma non alla decisione della Commissione Africana, bensì a una sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja nel caso *Akpan*, (C/09/337050/HA, decisione del 30 gennaio 2013) che affronta lo stesso caso delle attività estrattive di petrolio da parte della compagnia Shell e condanna la stessa per non aver adempiuto al proprio obbligo di protezione da atti di tortura nei confronti della popolazione degli Ogoni. Il caso viene citato, significativamente, per discutere del principio di giurisdizione universale in caso di atti di tortura.

⁶² A. Boyle, *op. cit.*, pp. 471 e ss.

⁶³ Il principio di precauzione è concepito dall'OMS come lo strumento attraverso cui colmare il vuoto tra l'incertezza scientifica e la responsabilità politica di prevenire danni alla salute e all'ecosistema: cfr., WHO Europe, Marcuzzi M., Tickner J.A. (a cura di), *The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children*, World Health Organization 2004, p. 7: "The precautionary principle states that, in cases of serious or irreversible threats to the health of humans or ecosystems, acknowledged scientific uncertainty should not be used as a reason to postpone preventive measures. The principle originated as a tool to bridge uncertain scientific information and a political responsibility to act to prevent damage to human health and to ecosystems." A livello europeo, l'analisi intorno all'uso del principio di precauzione a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso viene inaugurata dalla Commissione Europea, European Commission (2000), *Communication from the Commission on the precautionary principle*, Brussels, European Commission (COM(2000) 1 final). La giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'uso di antibiotici nei mangimi e il rapporto della European Environment Agency, *Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896–2000*. Luxembourg, EEA, Office for Official Publications of the European Communities, 2001 (Environmental issue report No. 22) hanno contribuito a impostare il dibattito sul piano concreto.

⁶⁴ See A. Boyle, *op. cit.*, p. 472.



La seconda prospettiva ricomprende il diritto a un ambiente sano all'interno dei diritti economici e sociali proclamati dall' U.N. Covenant on Economic Social and Cultural Rights del 1966. Il diritto a un ambiente sano è, qui, completamente equiparato ad altri diritti sociali ed economici come il diritto allo sviluppo economico (*development*) e risulta prioritario rispetto a obiettivi non estrinsecabili in diritti. D'altra parte, come altri diritti sociali ed economici, in questa dimensione il diritto all'ambiente appare di natura programmatica e, quindi, difficilmente implementabile a livello giurisdizionale.

Il passaggio da un diritto antropocentrico a un diritto eco o biocentrico è rappresentato dalla terza prospettiva ermeneutica che associa i diritti connessi all'ambiente con una dimensione solidaristica e collettiva in cui si realizza l'espansione della soggettività giuridica dall'individuo alle comunità (*peoples*), titolari del diritto a decidere come meglio gestire e proteggere l'ambiente.

A livello internazional-regionale, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si riferisce alla prima prospettiva della genealogia dei diritti connessi all'ambiente, secondo la classificazione tassonomica di Boyle⁶⁵, ossia l'approccio del “*greening of human right law*” che utilizza i diritti esistenti e dichiarati nelle convenzioni internazionali di riferimento per elaborare un paradigma di tutela dei diritti ambientali.

La Corte EDU ha costruito il paradigma di tutela a partire da un testo convenzionale che non fa alcun riferimento all'ambiente o alla salute, attraverso un'argomentazione per cui il godimento di alcuni diritti proclamati nella convenzione potrebbe essere compromesso dall'esistenza di un danno ambientale o di un rischio potenziale per l'ambiente.

Se è indubbio che il primo diritto che viene alla mente è il diritto alla vita sancito dall'articolo 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, la costruzione di un orizzonte di tutela dell'ambiente a livello del Consiglio d'Europa ha trovato nell'articolo 8, diritto al rispetto della vita privata e familiare, il più duttile e versatile strumento per l'inclusione degli “*environmental human rights*”⁶⁶.

⁶⁵ Ivi, p 471.

⁶⁶ D. Harris, M. O'Boyle, E. Warbrick (a cura di), *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 582.



Sin dai primi casi chiaramente improntati all'opera di vivificazione del testo convenzionale attraverso la dottrina del “*living instrument*”⁶⁷, la Corte afferma che non esiste il diritto esplicito a un ambiente pulito e salutare o alla protezione dell'ambiente naturale. D'altra parte casi che coinvolgono un rischio serio per la vita dovuto ad attività pericolose rientrano nella protezione dell'articolo 2 della Convenzione⁶⁸.

Sono, però, proprio i casi costruiti sotto l'ombrello dell'articolo 8 a restituire la dimensione argomentativa più convincente ed esportabile, a livello transnazionale. In particolare la Corte afferma che l'articolo 8 implica il rispetto per la qualità della vita privata e il godimento della casa in quanto “*living space*”⁶⁹, spazio vitale. In questo senso il rispetto per il domicilio non è limitato alla concreta area fisica, ma si estende intorno a un limite ragionevole e immateriale per cui le interferenze vietate non comprendono soltanto l'ingresso non autorizzato nel domicilio⁷⁰, ma si estendono a fonti intangibili di molestie quali suoni, odori, immissioni e altre forme di interferenza⁷¹.

⁶⁷ Secondo cui la Corte deve riflettere nella propria giurisprudenza il cambiamento dei valori sociali e deve interpretare il testo della Convenzione “*in the light of present-day conditions*”, *Soering v United Kingdom*, 11 n. 14038/88, 7 Luglio 1989; See, e.g., *Öcalan v. Turkey*, [46221/99](#), 12 Maggio 2005, (“*capital punishment in peacetime has come to be regarded as an unacceptable, if not inhuman, form of punishment which is no longer acceptable under Art. 2*”). La Corte Interamericana dei Diritti Umani utilizza la stessa dottrina nell'interpretazione della Convenzione di San Jose. V. *Advisory Opinion on the Right to Information on Consular Assistance*, 1999 Inter-Am C.H.R. (ser. A) No. 16 §§ 114-5; *Advisory Opinion on the Interpretation of the American Declaration on the Rights and Duties of Man*, 1989 Inter-Am. C.H.R. (ser. A) No. 10 § 43; *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Cmty. v Nicaragua*, 2001 Inter-Am. C.H.R. (ser. C) No. 20 §§ 146-148.

⁶⁸ Il primo caso in cui la Corte rinviene una violazione dell'art. 2 sostanziale e procedurale in relazione ad attività industriali pericolose è *Öneryıldız v. Turkey*, [GC], n. 48939/99, 30 Novembre 2004, in cui un'esplosione di metano in uno slum vicino a una discarica aveva causato la morte di nove parenti del ricorrente. *Budayeva and Others v. Russia*, nn.15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, 20 Marzo 2008, relativa alla responsabilità del governo russo per la mancata presa in carico del rischio ambientale prevedibile. Similmente, in *Özel and Others v. Turkey*, n. 14350/05, 17 Novembre 2015, la Corte condanna la Turchia per violazione dell'articolo 2 procedurale, per l'assenza di una pronta indagine a seguito di un terremoto che aveva causato la distruzione di molti edifici e la morte dei familiari del ricorrente in una zona ad alto rischio sismico.

⁶⁹ *Powell & Rayner v. the United Kingdom*, n. 9310/81, 21 Febbraio 1990, § 40.

⁷⁰ Il concetto di casa o domicilio, interpretato secondo la teoria dei concetti autonomi (V. *Engel and Others v. The Netherlands*, 5101/71, 5354/72, 5102/71, 5370/72, 8 Giugno 1976), è concetto particolarmente ampio, si veda il caso della Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo, *Khatun v United Kingdom*, n. 38387/97, 1° Luglio 1998 (decisione di inammissibilità). V. anche il concetto di casa come spazio di vita in *Brândușe v. Romania*, 6586/03, 7 Aprile, 2009, § 64 (*l'espace de vie*) e come sfera privata, *Fadeyeva v. Russia*, n. 55723/00, 9 Giugno 2005, §§ 70, 82 e 86.

⁷¹ *Moreno Gómez v. Spain*, n. 4143/02, 16 Novembre 2004, §53; *Borysiewicz v. Poland*, n. 71146/01, 1 Luglio 2008, § 48; *Giacomelli v. Italy*, 59909/00, 2 Novembre 2006, § 76; *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], n. 36022/97, 8 Luglio 2003, §96; *Deés v. Hungary*, n. 2345/06, 9 Novembre 2010, § 21.



D'altra parte il modello di tutela è chiaramente delimitato dalla Corte EDU quando, in *Kyrtatos v. Greece*, afferma che sono altri gli strumenti, di legislazione nazionale o di livello internazionale, atti a offrire una generale protezione dell'ambiente⁷². L'obiettivo della Convenzione EDU consiste nella protezione dei diritti umani individuali che non contemplano le aspirazioni della comunità a un ambiente protetto⁷³.

Ciò che ricade nella tutela dell'art. 8 è, invece, il grave inquinamento ambientale, anche quando questo non sia tale da comportare un rischio per la vita e la salute delle persone⁷⁴.

In concreto il modello di protezione costruito dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo si sviluppa attraverso due passaggi. In primo luogo c'è l'individuazione di una interferenza, solitamente di tipo industriale, nel godimento del diritto al rispetto della vita privata o nel diritto alla vita; in secondo luogo c'è la mancata messa in campo di misure preventive da parte degli Stati a fronte di una previsione di rischio grave alla vita, alla salute o alla vita privata. La Corte, come ricorda Boyle, non protegge direttamente l'ambiente o il diritto a un ambiente dignitoso, salutare e pulito e conseguentemente non obbliga gli stati ad approntare una tutela diretta dell'ambiente, ma le sentenze che derivano da una linea interpretativa ormai consolidata impongono agli Stati obbligazioni positive al fine di tutelare i diritti individuali potenzialmente o concretamente lesi da interferenze ambientali⁷⁵. Gli obblighi dello stato si sostanziano nella necessità di predisporre un sistema di regolamentazione del rischio ambientale, implementare le leggi esistenti e fornire adeguate informazioni ambientali⁷⁶.

Il *leading case* a livello di giurisprudenza ambientale della Corte EDU, ripreso e citato da altre Corti a livello internazionale, è *López Ostra v. Spain*⁷⁷. Il caso concerne la messa in funzione di impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente

⁷² *Kyrtatos v. Greece*, n. 41666/98, 22 Maggio 2003. Il caso riguardava la lamentata violazione dell'art. 8 a causa del danno che lo sviluppo urbano aveva causato al domicilio del ricorrente che si trovava vicino a un'area paludosa che stava perdendo la sua bellezza panoramica e il suo precipuo ecosistema.

⁷³ *Kyrtatos v. Greece*, cit., § 52.

⁷⁴ V. *Taşkın and Others v. Turkey*, n. 46117/99, 10 Novembre 2004, § 113; *Ioan Marchiș and Others v. Romania*, n. 38197/03, 28 Giugno 2011, § 28 (decisione di inammissibilità).

⁷⁵ Si veda l'analisi di A. Boyle, *op. cit.*, pp. 15 e ss, relativa alla giurisprudenza della Corte EDU.

⁷⁶ V. *Lopez Ostra v. Spain*, n. 16798/90, 9 Dicembre 1994.; *Guerra and Others v. Italy*, n. 14967/89, 19 Febbraio 1998; cit.; *Öneryildiz v. Turkey*, cit.; *Taskin v. Turkey*, cit.

⁷⁷ *López Ostra v. Spain*, cit.



nocive per la salute o lesive per l'ambiente (nel caso di specie si trattava di un impianto per il trattamento degli scarti provenienti da concerie).

Il ragionamento della Corte procede dalla valutazione della responsabilità dello Stato attraverso un'argomentazione basata sulla natura relativa dell'articolo 8 e sulla sua comprimibilità a seguito dell'opera di bilanciamento con altri valori, quali la sicurezza nazionale, la pubblica sicurezza, il benessere economico del paese, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione dei diritti e delle libertà altrui⁷⁸. In questa prospettiva il test che si impone è quello dell'equo bilanciamento tra interessi contrapposti e meritevoli di tutela. Nel caso specifico, da una parte, vi è l'interesse della collettività all'esistenza dell'impianto, al fine di ridurre l'inquinamento complessivo e di implementare l'economia locale, dall'altro l'interesse individuale dei singoli abitanti a conservare un ambiente salubre in modo che la propria vita privata e il libero godimento della propria abitazione non vengano irrimediabilmente limitati. La Corte riconosce agli Stati un relativo margine di apprezzamento in questa operazione e tuttavia l'equo bilanciamento comporta che le autorità pubbliche adottino tutti gli accorgimenti necessari a scongiurare che la messa in funzione di questi impianti abbia conseguenze lesive per le persone.

Ora, la scelta di questo modello argomentativo, non esplicita l'esistenza di obblighi positivi o negativi degli Stati, limitandosi all'icastica affermazione per cui

the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town's economic well-being – that of having a waste-treatment plant – and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life⁷⁹.

D'altra parte il nucleo essenziale della protezione viene delineato, in questa sentenza, tramite altre due osservazioni. In primo luogo la Corte chiarisce che i casi di

⁷⁸ Si veda il testo dell'articolo 8 della Convenzione: Diritto al rispetto della vita privata e familiare.

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

⁷⁹ *López Ostra*, cit., § 58.



serio inquinamento ambientale possono incidere negativamente sulla qualità della vita della popolazione, sul benessere degli individui e sul libero godimento delle abitazioni e della vita privata, senza comportare necessariamente un rischio per la salute pubblica⁸⁰, scindendo così quel nesso logico che ha costituito un ostacolo difficilmente superabile per molti ordinamenti nazionali⁸¹. In secondo luogo, nel caso di specie le autorità pubbliche non avevano implementato la decisione delle corti domestiche di chiudere l'impianto che operava senza la necessaria licenza. Nello sviluppo giurisprudenziale successivo, proprio questo punto assumerà il carattere di un obbligo positivo per gli stati, ossia quello di dare esecuzione alla normativa ambientale interna e alle decisioni delle Corti domestiche. In molti dei casi di violazione degli articoli 2 e 8 in relazione ad attività industriali pericolose per la salute e per la vita privata e il benessere delle persone, le attività industriali erano, infatti, portate avanti illegalmente o in violazione della normativa ambientale⁸².

Progressivamente, quindi, la Corte EDU adotta una strategia argomentativa volta all'elaborazione di stringenti obblighi positivi per gli stati e all'uso performativo dell'aspetto procedurale degli articoli della Convenzione, in particolare dell'articolo 8, ma anche dell'articolo 2.

La proceduralizzazione dei diritti sostanziali, tema recentemente molto dibattuto⁸³, sta alla base dell'inclusione della prospettiva ambientale nella protezione dei

⁸⁰ Ivi, §51. “Naturally, severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health”.

⁸¹ Si veda, tra tutti, il caso italiano, con tutte le difficoltà argomentative dovute all'uso dell'art. 32 Cost., come sottolineato da G. Alpa, “Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: “nuovo” diritto o espediente tecnico”, in *Responsabilità Civile Previdenziale*, 63 (1998), 1, pp. 4-16.

⁸² Si vedano, oltre a *López Ostra*, cit, anche *Guerra v. Italy*, cit.; *Fadeyeva v. Russia*, cit. and *Taşkın and Others v. Turkey*, cit.

⁸³ La svolta proceduralista nella protezione internazionale dei diritti umani è stata commentata da vari autori con tesi talvolta molto critiche. E. Brems and L. Lavrysen, “Procedural Justice in Human Rights Adjudication: The European Court of Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, 35 (2013), 1, pp. 176-200; P. Popelier, “The Court as regulatory watchdog: The procedural approach in the case law of the European Court of Human Rights” in P. Popelier, A. Mazmanyan and W. Vandenbruwaene (a cura di), *The Role of Constitutional Courts in Multilevel Governance*, Antwerp, Intersentia 2013, p. 249; É. Dubout, “La procéduralisation des droits” in F. Sudre (a cura di), *Le principe de subsidiarité au sens du droit de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles, Nemesis, Anthémis, 2014; R. Spano, “Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity”, *Human Rights Law Review*, 14 (2014), 3, pp. 487-502; O.M. Arnardóttir, “The procedural turn under the European Convention on Human Rights and presumptions of Convention compliance”, *International Journal of Constitutional*



diritti umani a livello europeo. Il caso che inaugura questo nuovo modello giurisprudenziale è *Guerra and Others v. Italy*⁸⁴.

In *Guerra*, la questione che la Corte è chiamata a dirimere concerne l'impossibilità di rinvenire una interferenza concreta dello Stato nel godimento del diritto al rispetto della vita privata. Si trattava infatti di un ricorso basato sull'assenza di informazioni sul rischio ambientale e i ricorrenti lamentavano, quindi, non un atto, ma la mancanza di un atto da parte dello Stato italiano. D'altra parte il principio di effettività dei diritti impone che debbano rinvenirsi concrete obbligazioni positive e non meri obblighi di astensione, volti alla protezione e al rispetto dell'art. 8⁸⁵. Questi obblighi consistono, infatti, nel dovere di fornire le informazioni sulla situazione e sul rischio ambientale e fungono da base giuridica per gli elementi procedurali dell'art. 8 della Convenzione⁸⁶. In pratica l'effettiva tutela del diritto sostanziale al rispetto della vita privata comprende uno speculare diritto procedurale all'informazione ambientale⁸⁷.

Questa pronuncia segna una nuova stagione argomentativa per la tutela ambientale europea, la Corte adotta la prospettiva delle obbligazioni positive degli Stati in materia ambientale, affermando, nello specifico, l'obbligo di fornire informazioni relative alla situazione ambientale alle possibili interferenze di questa situazione con il pieno ed effettivo godimento dei propri diritti.

law, 15 (2017) 1, pp. 9-35; J.H. Gerards and E. Brems, "Procedural Review in European Fundamental Rights Cases: Introduction" in J.H. Gerards and E. Brems (a cura di), *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; P. Popelier and C. van de Heyning, "Subsidiarity Post-Brighton: Procedural Rationality as Answer?", *Leiden Journal of international law*, 30 (2017), 1, pp. 5-23.

⁸⁴ *Guerra and Others v. Italy*, cit.

⁸⁵ Così come sancito nel caso da cui scaturisce il principio di effettività, *Airey v. Ireland*, n. 6289/73, 9 Ottobre 1979, § 32.

⁸⁶ Cfr. I. Krstić, B. Čučković, "Procedural aspects of article 8 of the ECHR in environmental cases: The greening of human rights law", *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 63 (2015), 3, pp. 170-189, p. 171.

⁸⁷ Si noti, infatti, che la Corte in *Guerra* non rinviene una violazione del pur lamentato articolo 10 della Convenzione sulla base del fatto che lo stato ha il dovere di non impedire l'accesso alle informazioni, ma da questo non si può dedurre un obbligo a fornire informazioni: *Guerra*, cit., §53 "The Court reiterates that freedom to receive information, referred to in paragraph 2 of Article 10 of the Convention, 'basically prohibits a government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him' (see the *Leander v. Sweden* judgment of 26 March 1987, Series A no. 116, p. 29, § 74). That freedom cannot be construed as imposing on a State, in circumstances such as those of the present case, positive obligations to collect and disseminate information of its own motion."



Attraverso la stessa ottica, la Corte EDU esamina, nel caso *Öneryldiz*⁸⁸, le obbligazioni positive degli Stati nei casi di potenziale violazione dell'art. 2 della Convenzione. In primo luogo, l'obbligo di approntare un quadro legislativo e amministrativo volto a un'effettiva azione di deterrenza nei casi di rischio e potenziale lesione del diritto alla vita⁸⁹. La Corte prevede, poi, una tutela rafforzata (e un contestuale obbligo positivo), nei casi di attività pericolose per cui lo Stato deve prevedere meccanismi di sicurezza tarati sul particolare rischio potenziale alla salute e alla vita⁹⁰.

Il caso è interessante perché, pur riguardando un diritto intrinsecamente individuale come il diritto alla vita, mette in luce l'apertura verso la dimensione sociale della tutela del diritto ambientale⁹¹. Il fatto di causa, infatti, riguardava un nucleo abitativo abusivo costruito vicino a un impianto pubblico di smaltimento rifiuti che esplose causando la morte di 39 abitanti delle abitazioni a rischio. A fronte della difesa dello stato turco, basata sulla responsabilità degli abitanti delle baracche, che si erano volontariamente posti in una situazione a rischio, costruendo abusivamente in prossimità della discarica⁹², la Corte argomenta che la Turchia aveva non solo tollerato le costruzioni

⁸⁸ *Öneryldiz v. Turkey*, cit.

⁸⁹ Ivi, §89: 89. *The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (see paragraph 71 above) entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life (see, for example, mutatis mutandis, Osman, cited above, p. 3159, § 115; Paul and Audrey Edwards, cited above, § 54; İlhan v. Turkey [GC], no. 22277/93, § 91, ECHR 2000-VII; Kılıç v. Turkey, no. 22492/93, § 62, ECHR 2000-III; and Mahmut Kaya v. Turkey, no. 22535/93, § 85, ECHR 2000-III).*

⁹⁰ Ivi, §90: *“This obligation indisputably applies in the particular context of dangerous activities, where, in addition, special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, particularly with regard to the level of the potential risk to human lives. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks. Among these preventive measures, particular emphasis should be placed on the public’s right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The Grand Chamber agrees with the Chamber (see paragraph 84 of the Chamber judgment) that this right, which has already been recognised under Article 8 (see Guerra and Others, cited above, p. 228, § 60), may also, in principle, be relied on for the protection of the right to life, particularly as this interpretation is supported by current developments in European standards (see paragraph 62 above). In any event, the relevant regulations must also provide for appropriate procedures, taking into account the technical aspects of the activity in question, for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels”.*

⁹¹ Come sostenuto da E. Folkesson, “Human Rights Courts Interpreting Sustainable Development: Balancing Individual Rights and the Collective Interest”, *Erasmus Law Review*, 6 (2013), 2, pp. 142-154, in particolare p.148.

⁹² *Öneryldiz*, cit., § 80.



abusive, ma aveva chiaramente mostrato la volontà di includerle all'interno di una politica più ampia di urbanizzazione e sanatoria, con la imposizione di tasse comunali e la fornitura di servizi essenziali e utenze a pagamento⁹³. In questo modo, lo Stato dimostrava di riconoscere la situazione di fatto con un contestuale aggravio di responsabilità in relazione all'obbligo positivo di garantire che le persone socialmente più vulnerabili siano protette dai rischi ambientali, anche attraverso una corretta informazione che, d'altra parte, come afferma la Corte, in questo caso non sarebbe comunque stata sufficiente a dispensare lo stato dall'obbligo di prevenire il rischio ambientale attraverso misure effettive di bonifica del sito⁹⁴.

L'argomentazione della Corte sembra alludere, qui, a una dimensione non solo individualistica dei diritti connessi alla tutela ambientale. Come è stato notato⁹⁵, infatti, si affaccia in questa decisione la prospettiva dell'equità intra-generazionale che vedremo in atto nella elaborazione giurisprudenziale della Corte Interamericana e della Commissione Africana, con il riconoscimento della vulnerabilità sociale degli abitanti delle costruzioni abusive e la responsabilità degli stati per una politica abitativa e urbanistica volta alla marginalizzazione e alla ghettizzazione sociale.

La stessa equità intra-generazionale si rinviene nell'argomentazione della Corte nel caso *Fadeyeva v. Russia*⁹⁶, in cui la Corte procede con il test sulla violazione dell'articolo 8 (concreta interferenza nella sfera privata e valutazione sulla gravità dell'interferenza)⁹⁷ e rinviene un obbligo positivo dello Stato di approntare le misure adeguate a rendere effettivo il godimento del diritto di cui all'art. 8 valutando la

⁹³ Ivi, §§ 105-106.

⁹⁴ Ivi, § 108.

⁹⁵ Cfr. E. Folkesson, *op.cit.*, p.145.

⁹⁶ *Fadeyeva v. Russia*, cit.

⁹⁷ Ivi, §70: “[I]n order to fall within the scope of Article 8, complaints relating to environmental nuisances have to show, firstly, that there was an actual interference with the applicant's private sphere, and, secondly, that a level of severity was attained”. Al §69, vengono specificati i criteri per la valutazione della gravità dell'interferenza: “The Court further points out that the adverse effects of environmental pollution must attain a certain minimum level if they are to fall within the scope of Article 8 (see *López Ostra v. Spain*, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, p. 54, § 51; see also, *mutatis mutandis*, *Hatton and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 36022/97, § 118, ECHR 2003-VIII). The assessment of that minimum is relative and depends on all the circumstances of the case, such as the intensity and duration of the nuisance, and its physical or mental effects. The general context of the environment should also be taken into account. There would be no arguable claim under Article 8 if the detriment complained of was negligible in comparison to the environmental hazards inherent to life in every modern city.”



particolare vulnerabilità economica della ricorrente e la conseguente impossibilità di traslocare in un'abitazione lontana dai luoghi contaminati (dove usufruiva di un regime di locazione agevolato). Tale dato vale ad affermare il perdurare del suo *status* di vittima, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione.

La Corte EDU prende, dunque, in considerazione questa dimensione sociale dei diritti connessi all'ambiente, ma non si avventura mai nell'affermazione di un diritto inter-generazionale (legato all'individuazione di un diritto all'ambiente nell'ottica dello sviluppo sostenibile) o nell'individuazione di una dimensione collettiva o sociale del diritto ambientale. Questo voluto limite ermeneutico appare chiaro nella già citata sentenza *Kyrtatos v. Greece*, nell'argomentazione legata alla lamentata violazione dell'art. 8 della Convenzione. Questa decisione illustra pragmaticamente i confini entro i quali è possibile giocare la partita della protezione dei diritti connessi all'ambiente nella prospettiva della Corte EDU. Il controcanto è, invece, rappresentato dalla puntuale *dissenting opinion* del giudice Zagrebelsky che mostra l'alternativa ermeneutica che si può supporre si ponga ancora al di fuori della cornice interpretativa⁹⁸ data a livello europeo.

Nel caso *Kyrtatos*, i ricorrenti lamentavano, sulla base dell'art. 8 della Convenzione, il fatto che lo sviluppo urbano in atto nella parte sud-est dell'Isola di Tinos, avesse distrutto la palude adiacente alla loro proprietà e avesse influenzato negativamente la loro vita privata. In particolare affermavano che la zona aveva perso la sua bellezza paesaggistica e che lo sviluppo turistico aveva cambiato profondamente l'habitat naturale della fauna selvatica.

⁹⁸ Come è noto, nella prospettiva ricostruttiva di Guastini, a sua volta debitrice della distinzione kelseniana tra interpretazione scientifica e interpretazione autentica e della teoria della cornice dei significati normativi possibili (H. Kelsen, *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Leipzig/Wien, Deuticke, 1934, trad. it. *Lineamenti di teoria pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966, cap. VIII), vengono individuate una interpretazione cognitiva, che si limita ad elencare i possibili significati che possono essere astrattamente ascritti ad un testo normativo; una interpretazione decisoria, che consiste nello scegliere uno specifico significato tra i vari possibili, tassonomicamente descritti dall'interpretazione cognitiva, come il significato da utilizzare nell'attività di applicazione del diritto. D'altra parte, infine, il significato scelto dall'interprete potrebbe non risultare ricompreso nella cornice dei significati possibili, ossia potrebbe andare al di là della cornice dei possibili significati del testo e così si avrebbe una interpretazione decisoria di tipo creativo (Cfr. R. Guastini, *Interpretare e argomentare*, Milano, Giuffrè, 2011; V. anche G. Pino, "Interpretazione cognitiva, interpretazione decisoria, interpretazione creativa", in *Rivista di Filosofia del diritto*, (2013), 1, pp. 77-102).



La maggioranza in *Kyrtatos* ragiona a partire dallo schema classico interferenza, valutazione della legittimità, scopo legittimo e necessario in una società democratica e giudizio di proporzionalità ex art. 8 § 2 ed esclude la sussistenza di una interferenza nel godimento del diritto di cui all'art. 8 della Convenzione sulla base del fatto che un generico danno all'ambiente non è sufficiente a giustificare l'esistenza di una interferenza nella vita privata delle persone. Nel caso di specie il ricorrente non era riuscito a dimostrare in maniera persuasiva che il danno alla fauna avicola e alle altre specie viventi della palude presso cui abitava fosse di natura tale da incidere negativamente e direttamente sul proprio benessere e sulla vita privata⁹⁹. Incasticamente la Corte afferma che, anche assumendo un grave danno ambientale e una interferenza nella vita della fauna locale, il ricorrente non ha dimostrato l'incidenza di tali fenomeni nella propria vita privata. Insomma, il grave danno ambientale, *ex se*, non rientra nell'alveo di protezione offerto dalla Convenzione¹⁰⁰.

La Corte argomenta per l'insussistenza di una interferenza da cui discende la inutilità di indagare la gravità della stessa e conseguentemente la sua legittimità, il perseguimento di scopi legittimi che siano necessari in una società democratica e la sua proporzionalità rispetto ai diversi interessi in gioco.

Il percorso argomentativo è, d'altra parte, funzionale alla decisione automatica di non violazione dell'art. 8; altrimenti ragionando, infatti, la individuazione di una interferenza avrebbe giocoforza portato a una decisione di violazione¹⁰¹, dato che le corti interne avevano già decretato la illegittimità dell'operazione di sviluppo urbano e commerciale portata avanti dalle autorità greche nella zona della palude adiacente alla costa di Ayios Yiannis, nell'isola di Tinos.

L'argomentazione svolta nella *dissenting opinion* di Zagrebelsky contesta proprio la decisione relativa alla insussistenza dell'interferenza, basandosi sull'interpretazione evolutiva e dinamica della Corte e sull'argomento della Convenzione come *living instrument*. In particolare la *dissenting opinion* riconosce che nonostante l'importanza

⁹⁹ *Kyrtatos v. Greece*, cit., § 53.

¹⁰⁰ A meno di immaginare altri articoli della Convenzione abbastanza performativi e fluidi da permettere l'inclusione del danno ambientale.

¹⁰¹ Dato che lo sviluppo del test "interferenza – gravità dell'interferenza" viene elaborato nella successiva sentenza *Fadeyeva*, cit.



della qualità dell'ambiente e la crescente consapevolezza delle questioni connesse alla tutela ambientale, la Corte non può inserire forzosamente il tema ambientale all'interno della Convenzione. Tuttavia l'opinione dissenziente punta a sviluppare la linea ermeneutica già iniziata dalla Corte, non andando a scindere il nesso tutela ambientale-tutela dei diritti delle persone, ma rivalutando questa relazione nella prospettiva dell'influenza negativa che il deterioramento ambientale esercita sulla vita delle persone. In questo senso, l'opinione nota una discrasia argomentativa nel ragionamento della maggioranza che afferma che la distruzione di una foresta adiacente all'abitazione dei ricorrenti avrebbe potuto costituire una diretta e auto-evidente interferenza nella vita privata dei ricorrenti. Come nota Zagrebelsky, non si intuisce da cosa derivi la netta differenza che la Corte EDU rinviene tra la distruzione di una foresta e la distruzione di uno straordinario ambiente palustre.

La tensione argomentativa si incentra in entrambe le opinioni (di maggioranza e dissenziente) nell'individuare il nesso relazionale tra l'ambiente e le persone che lo abitano e ne fruiscono. La differenza sta nel considerare che un concreto deterioramento dell'ambiente sia di per sé idoneo a incidere negativamente sulla vita delle persone. Di fatto la differenza sta nell'immaginare che i diritti connessi all'ambiente abbiano una natura necessariamente relazionale che porti a individuare la dimensione sociale o collettiva della protezione di questi stessi diritti.

Questo è il fronte aperto all'interno della giurisprudenza della Corte Edu in materia di protezione dei diritti connessi all'ambiente oggi. E su questo fronte le prospettive di dialogo con altre corti, *in primis* la Corte Interamericana e la Commissione Africana si annullano.

Eppure, a livello gius-internazionalistico sembra che la tutela dell'ambiente sia necessariamente connessa alla relazione che gli uomini costruiscono con esso. In particolare, sembra che la dimensione culturale possa costituire una prospettiva di riferimento nella ricerca di un modello di tutela che sorpassi la visione strettamente individualistica dei diritti. Ciò che può essere tutelato, sulla scorta della decisione nel caso *Ogoniland*, sembra essere la particolare relazione culturale che gli uomini in quanto comunità hanno nel tempo costituito con l'ambiente naturale circostante. Il diritto insomma, in questo campo, opera una trasformazione del naturale in culturale e assegna



rilevanza alla particolare concezione culturale che gli uomini assegnano all'ambiente in cui abitano.

4. La tutela ambientale attraverso la protezione dei diritti delle comunità indigene e tribali

La Corte Interamericana, a propria volta, ha costruito nel tempo una prolifica giurisprudenza in materia di diritti dell'ambiente, legando a doppio filo la propria opera interpretativo-argomentativa in materia alla protezione dei diritti delle popolazioni indigene e delle comunità tradizionali in una tradizione di *green litigation* latino-americana.

In questo passaggio si realizza una caratteristica tensione della tutela ambientale a livello transnazionale che è stata descritta come la terza fase dei diritti connessi alla tutela ambientale¹⁰². D'altra parte, la stessa dimensione linguistica presenta una frizione, non solo terminologica, nella forzata riduzione dei diritti ambientali a diritti umani individuali e dalla constatazione di questa frizione si è dipanato un filone argomentativo giurisprudenziale teso ad accostare i diritti ambientali con i diritti delle comunità tradizionali.

A partire dalla sentenza *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*¹⁰³, infatti, la Corte Interamericana delinea il nesso tra tutela dell'ambiente e diritti delle comunità indigene e tradizionali attraverso l'espansione del concetto di proprietà di cui all'articolo 21 della Convenzione Interamericana dei Diritti dell'Uomo.

Il dibattito è ricco di significato simbolico dal momento che implica una revisione del paradigma classico del diritto di proprietà individuale e privata che è stato usato nel tempo in funzione coloniale e di conquista¹⁰⁴. Dal nostro punto di vista, è interessante

¹⁰² V. *supra*, §3.

¹⁰³ *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 31 August, 2001, Inter-Am. Ct.H.R. (Ser. C) No. 79 (2001).

¹⁰⁴ Si pensi al concetto di *terra nullius* e all'opera di appropriazione delle terre da parte delle potenze coloniali. L'occupazione delle terre fu portata avanti dai *settlers* e dai coloni all'interno delle maglie giurisprudenziali della dottrina di common law della *terra nullius*, che considerava tale la terra delle colonie, fintanto che non fosse in queste rinvenibile un sistema "civilizzato" di organizzazione politica ed economica. Soltanto nel 1992, la High Court of Australia, nel 1992, rigettò la dottrina della *terra nullius* nello storico caso *Mabo v. Queensland (Mabo and Others v. Queensland (No. 2) (1992) 175 CLR 1 F.C. 92/014)*.



osservare il portato in termini di solidarietà intergenerazionale che la sentenza implica e che costituisce uno dei pilastri fondamentali della tutela giurisprudenziale dell'ambiente.

La Corte Interamericana, infatti, decostruisce il paradigma della proprietà privata e individuale considerando che l'art. 21 della Convenzione Interamericana¹⁰⁵, durante i lavori preparatori il riferimento alla proprietà privata (“*Everyone has the right to the use and enjoyment of his private property*”) fu eliminato, lasciando il sostantivo ‘proprietà’ libero dall’aggettivo ‘privata’¹⁰⁶. Facendo leva sul principio dei concetti autonomi nell’interpretazione dei termini dei trattati internazionali unito al principio della Convenzione come strumento vivente¹⁰⁷ e al principio dell’interpretazione evolutiva, espressamente stabilito nell’art. 29(b) della Convenzione, che preclude la possibilità di interpretazione restrittiva dei diritti¹⁰⁸, la Corte apre a una nuova interpretazione della relazione fra donne e uomini, cultura e ambiente proprio attraverso il concetto di proprietà collettiva.

La Corte Interamericana, quindi, entro i confini di questi principi ermeneutici, ricerca l’interpretazione che possa ricomprendere, riconoscere e tutelare il particolare rapporto che le comunità indigene stabiliscono tradizionalmente con la terra che abitano. Qui si fondono i caratteri tipici della tutela delle pratiche culturali indigene con la protezione dell’ambiente. In primo luogo attraverso il passaggio da una considerazione individuale a una collettiva della proprietà terriera:

Given the characteristics of the instant case, some specifications are required on the concept of property in indigenous communities. Among indigenous peoples there is a communitarian tradition regarding a communal form of collective property of the land, in the sense that ownership of the land is not centered on an individual but rather on the group and its community¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Articolo 21 della Convenzione Interamericana dei diritti dell’Uomo: “1. *Everyone has the right to the use and enjoyment of his property. The law may subordinate such use and enjoyment to the interest of society. 2. No one shall be deprived of his property except upon payment of just compensation, for reasons of public utility or social interest, and in the cases and according to the forms established by law.*

3. *Usury and any other form of exploitation of man by man shall be prohibited by law*”.

¹⁰⁶ *Mayagna (Sumo)*, cit., §145.

¹⁰⁷ *Ivi*, §146.

¹⁰⁸ *Ivi*, §148.

¹⁰⁹ *Ivi*, §149.



Poi ricostruendo una relazione tra comunità culturale, territorio e ambiente fondata non sul concetto di possesso e produzione, quanto su un legame materiale spirituale incentrato sulla necessità di preservare l’eredità culturale per trasmetterla alle future generazioni¹¹⁰. Proprio questo carattere tipico del legame tra la comunità e la terra viene interpretato come un’attenzione e un rispetto per l’ambiente che viene opposto agli interessi di sviluppo economico e industriale a detrimento dell’ambiente. Si tratta del principio di solidarietà inter-generazionale che verrà poi sviluppato dalla stessa giurisprudenza della Corte Interamericana e che costituisce uno dei pilastri della tutela giuridica dell’ambiente.

In particolare la solidarietà inter-generazionale si fonda sull’equità tra le generazioni attuali e quelle future ed è stata costruita dall’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in tema di tutela dell’ambiente¹¹¹. D’altra parte i bisogni delle future generazioni, così come le conseguenze a medio e lungo raggio delle azioni delle generazioni attuali sono di difficile previsione, come giustamente notato da Brundtland¹¹², quindi l’elaborazione del principio assume i toni moderati della preservazione di uno spazio di scelta per le future generazioni attraverso il mantenimento dell’ambiente nelle migliori condizioni possibili.

La Commissione Interamericana, da par suo, non esita a rinnovare l’argomentazione inaugurata in *Mayagna (Sumo) Awas Tingni* nel 2001, vivificandola con l’espresso riferimento alla decisione della Commissione Africana nel caso *Ogoniland*, intervenuta nel frattempo (2002). L’occasione è costituita dal caso *The Maya*

¹¹⁰ *Ibid.*: “For indigenous communities, relations to the land are not merely a matter of possession and production but a material and spiritual element which they must fully enjoy, even to preserve their cultural legacy and transmit it to future generations.”

¹¹¹ Così come la solidarietà o equità, intra-generazionale, ossia tra diverse comunità situate sullo stesso piano cronologico. Cfr. D. McGoldrick, “Sustainable Development and Human Rights: An Integrated Conception”, *Sustainable Development and Human Rights*, 45 (1996), pp. 797-801; E. Brown Weiss, “In Fairness to Future Generations and Sustainable Development”, *American University Journal of International Law and Policy*, 8 (1992), 1, pp. 19-26; A.E. Boyle, and D. Freestone (a cura di), *International Law and Sustainable Development: Past achievements and future challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹¹² World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission), *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987, p. 16, trad.it. *Il futuro di noi tutti*, Milano, Bompiani, 1988.



*Indigenous Community of Toledo*¹¹³ e la Commissione Interamericana afferma che il diritto allo sviluppo economico di una società è meritevole di tutela, a condizione che sia rispettato l'obbligo positivo dello Stato di tutelare i diritti di proprietà e le pratiche culturali delle comunità indigene¹¹⁴. Analogamente, importando questo obbligo specifico per gli Stati, la Commissione Interamericana, pur riconoscendo la particolare importanza dello sviluppo economico per la prosperità della popolazione, afferma che queste stesse attività economico-industriali devono essere accompagnate da misure appropriate ed effettive poste in essere dagli Stati, volte ad assicurare che lo sviluppo non avvenga alle spese dei diritti fondamentali non solo degli individui, ma anche delle comunità indigene, così come dell'ambiente dal quale dipendono per la propria prosperità fisica, culturale e spirituale¹¹⁵.

Infine, la Corte Interamericana adotta il paradigma argomentativo dei concetti autonomi sviluppato dalla Corte EDU, riferendosi espressamente alla giurisprudenza di Strasburgo in tema di interpretazione del termine *possession* ai sensi dell'art. 1 Protocollo I alla Convenzione Europea dei Diritti Umani¹¹⁶.

¹¹³ *Maya Indigenous Community of the Toledo District v. Belize*, Case 12.053, Report No. 40/04, IACHR, OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1, (2004).

¹¹⁴ *Ivi*, §149: “*The Commission notes that in a complaint involving the Ogoni People and their communities in the State of Nigeria, the African Commission on Human and Peoples’ Rights was also presented with issues concerning the impact of resource development activities on an indigenous community. In that case, it was alleged that the Nigerian Government caused grave environmental damage to the Ogoni People’s right to property and their cultural way of life by participating in irresponsible oil development in their communities, and allowing the private oil companies to destroy the Ogoni People’s homes, villages, and food sources. In finding the State of Nigeria responsible for violations of several articles of the African Charter on Human And Peoples’ Rights (Banjul Charter), including the right to property as protected under Articles 14 and 21 of that instrument, the Commission indicated that it did not ‘wish to fault governments that are labouring under difficult circumstances to improve the lives of their people’, but at the same time emphasized that [t]he intervention of multinational corporations may be a potentially positive force for development if the State and the people concerned are ever mindful of the common good and the sacred rights of individuals and communities*”.

¹¹⁵ *Ivi*, § 150 “*This Commission similarly acknowledges the importance of economic development for the prosperity of the populations of this Hemisphere. As proclaimed in the Inter-American Democratic Charter, ‘[t]he promotion and observance of economic, social, and cultural rights are inherently linked to integral development, equitable economic growth, and to the consolidation of democracy of the states of the Hemisphere’.* At the same time, development activities must be accompanied by appropriate and effective measures to ensure that they do not proceed at the expense of the fundamental rights of persons who may be particularly and negatively affected, including indigenous communities and the environment upon which they depend for their physical, cultural and spiritual well-being”.

¹¹⁶ *Ivi*, § 117, nota n. 121: “*The European Court of Human Rights has afforded a similar interpretation to the concept of ‘possessions’ under Article 1 of Protocol N° 1 to the European Convention on Human Rights. See Matos E Silva, Ltd v. Portugal (1997) 24 E.H.R.R. 573. The Court declared that ‘the notion*



La tutela giurisprudenziale della Corte e della Commissione Interamericana si è svolta quindi, negli anni, attraverso la stretta correlazione di cui abbiamo parlato, valorizzata e narrata nelle testimonianze degli esponenti della comunità indigena o tribale¹¹⁷ di riferimento, che hanno permesso la costruzione della prospettiva antropologica della protezione dell'ambiente in connessione con la tutela dei diritti delle comunità tradizionali.

Recentemente, d'altronde, la Corte ha avanzato il proprio orizzonte di tutela, introducendo espressamente il diritto a un ambiente salubre come diritto fondamentale pieno, azionabile in giudizio. Purtroppo (e forse non a caso) tale ragionamento giuridico viene portato avanti all'interno di un'Opinione consultiva¹¹⁸ e non in una sentenza. Il caso concerne la protezione dei diritti della popolazione Raizal, che abita l'arcipelago di San Andrés, Providencia e Santa Catalina, di fronte al piano dello stato del Nicaragua di costruire un canale che rischia di inquinare l'area della barriera corallina che costituisce la risorsa e il sostentamento della comunità Raizal.

*of 'possessions' in Article 1 of Protocol N° 1 has an autonomous meaning. In the present case the applicants' unchallenged rights over the disputed land for almost a century and the revenue they derive from working it may qualify as 'possessions' for the purposes of Article 1'. See also *Latridis v. Greece* (1999) E.C.H.R. 31107/96 Hudoc REF00000994, March 25, 1999 (affirming the interests relating to possession and functioning of a cinema for eleven years, although under domestic law there was a dispute over the title to the cinema.); *The Holy Monasteries v. Greece*, (1995) 20 E.H.R.R. 1 (recognizing property rights based in occupation for centuries)".*

¹¹⁷ Con il caso *Saramaka People v. Suriname* (28 November 2007, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 172 (2007), infatti, la Corte Interamericana afferma che non solo le popolazioni indigene, ma anche le comunità tribali possono avere relazioni profonde con le proprie terre ancestrali, anche se vi si stabilirono intorno al XVII e XVIII secolo. Anche le comunità tribali, quindi, hanno diritto alla proprietà di cui all'Articolo 21.

¹¹⁸ Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Si tratta infatti di un parere sollecitato dal Nicaragua contro la Colombia, in particolare, come descritto nella presentazione dell'Opinione: "Il 14 marzo 2016, la Repubblica di Colombia (di seguito 'Colombia' o 'Stato sollecitante'), in forza dell'articolo 64.1 della Convenzione e in conformità con le disposizioni degli articoli 70.1 e 70.2 dei Regolamenti, ha presentato una richiesta di parere consultivo sugli obblighi degli Stati in materia ambientale nel quadro della protezione e della garanzia dei diritti alla vita e all'integrità personale (in seguito 'la richiesta' o 'la consultazione') in modo che il Tribunale stabilisca 'come deve essere interpretato il Patto di San José quando vi è il rischio che la costruzione di nuovi grandi progetti infrastrutturali influenzino seriamente l'ambiente marino nei Caraibi e, di conseguenza, l'habitat umano essenziale per il pieno godimento ed esercizio dei diritti degli abitanti delle coste e/o isole di uno Stato Parte del Patto, alla luce degli standard ambientali sanciti dai trattati e dal diritto internazionale consuetudinario applicabile tra i rispettivi Stati'. Inoltre, lo Stato richiedente chiede che la Corte determini 'in che modo il Patto di San José dovrebbe essere interpretato in relazione ad altri trattati ambientali che cercano di proteggere aree specifiche, come la Convención para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, in relazione alla costruzione di grandi progetti infrastrutturali negli Stati aderenti a questi trattati e ai rispettivi obblighi internazionali in termini di prevenzione, precauzione, mitigazione dei danni e cooperazione tra Stati che potrebbero essere interessati' ", (Trad. mia).



La Corte Interamericana ripercorre passo dopo passo la costruzione del paradigma europeo della protezione dei diritti connessi all'ambiente, arrivando ad affermare la piena giurisdizionalizzazione degli stessi, al di là del contenzioso relativo ai diritti delle comunità indigene, così come era già avvenuto nel caso *Ogoniland* della Commissione Africana, citato nell'Opinione consultiva.

5. La decostruzione dell'idea di “ambiente naturale”

Come ricordavamo, nella prospettiva giurisprudenziale interamericana, la ricostruzione e l'analisi del rapporto che le diverse comunità intrecciano con la terra che abitano ha dato luogo a una interessantissima ricerca orale fatta di testimonianze dirette di esponenti delle comunità, di antropologi e di attivisti per i diritti, in un intreccio che ha un rilevante valore scientifico.

D'altra parte la stessa ricerca antropologica sul concetto di ambiente naturale¹¹⁹ presenta elementi di ambiguità sul piano epistemologico, principalmente dovuti al fatto che non esistono quasi (o più) ambienti naturali, nel senso di non modificati dall'uomo. La relazione tra esseri umani e ambiente è complessa e caratterizzata da un nesso di scambio biunivoco e dalla considerazione per cui “ciò che conta non è solamente l'ambiente ecologico, ma l'idea che gli uomini si fanno di esso: gli uomini: o meglio ancora, la civiltà alla quale appartengono”¹²⁰. L'elemento della percezione interna apre alla concezione di una “natura interpretata”¹²¹ e impone al giurista la considerazione per

¹¹⁹ Alexander Von Humboldt è il primo a proporre il termine di ambiente naturale nella seconda metà del XVIII secolo (A. Von Humboldt, *Cosmos*, Paris, Gide et Baudry, 1846-1848), mentre nel 1866 veniva proposto il termine ecologia per designare la scienza che studia i rapporti tra gli esseri umani e l'ambiente in cui vivono (E. Haeckel, *Histoire de la création des êtres organisés d'après les lois naturelles*, Paris, C. Reinwald, 1874). Dagli studi di geografia, alla ricerca di ambienti naturali non contaminati dall'intervento dell'uomo, si è passati al concetto di geosistema che integra la connessione tra natura e società (G. Bertrand, “Paysage et géographie physique globale”, in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 3 (1968), pp. 249-72) e successivamente all'ecologia culturale di Steward (J.H. Steward, “Cultural Ecology”, in D.L. Sils (a cura di), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan, 1968) e all'antropologia ecologica di Vayda (A.P. Vayda (a cura di), *Environment and Cultural Behavior: Ecological Studies in Cultural Anthropology*, Austin, University of Texas Press, 1969).

¹²⁰ P. Gourou, “Remarques sur les régions écologiques”, in *Annales biologiques*, 51 (1955), fasc. 5-6, pp. 125-130.

¹²¹ Si veda la voce “Ambiente naturale” in P. Bonte, M. Izard (a cura di), *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1991; trad. it. *Dizionario di antropologia e etnologia*, Einaudi, Torino, 2009, in particolare p. 59 dell'edizione italiana.



cui “gli elementi dell’ambiente naturale diventano significativi solo a partire dal momento in cui sono parte integrante del sistema culturale”¹²². Proprio da questa considerazione nasce l’etnoscienza, ossia lo studio sul sapere locale (*folk science*) cui fanno riferimento le varie sentenze della Corte Interamericana che assumono come dato il legame positivo e protettivo natura-uomo/donna nelle comunità tradizionali e indigene.

Che questa interpretazione non sia scontata e che possano sorgere contese, conflitti e attriti tra le pratiche culturali delle comunità indigene e la protezione dell’ambiente deriva proprio da quel concetto di natura interpretata di cui parlavamo prima. Basti pensare al caso *Van der Peet*¹²³ della Corte Suprema canadese o ai casi indiani sull’inquinamento del Gange cui contribuiscono senza dubbio gli inquinanti delle multinazionali, ma anche la pratica tradizionale indù di gettare le ceneri derivanti dall’incinerazione dei cadaveri nelle acque del fiume sacro. Lo stesso caso *Chapman v. UK*¹²⁴ della Corte EDU mostra come la tutela dell’ambiente e del paesaggio sia considerata uno scopo legittimo per la limitazione del diritto alla vita familiare e privata e del diritto di proprietà della ricorrente, una *traveller* inglese che chiedeva di poter installare una casa mobile o un caravan in una proprietà da lei acquistata, ma sottoposta a vincolo paesaggistico. La *joint dissenting opinion* che, al contrario, vota per la violazione dell’art. 8 della Convenzione EDU, mette in luce come il diritto al rispetto della vita privata, del proprio stile di vita privata, nel caso di una *traveller* e il diritto all’abitazione siano prevalenti rispetto a, pur importanti, considerazioni relative alla protezione dell’ambiente e del paesaggio¹²⁵.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Dorothy Marie Van der Peet v Her Majesty The Queen*, [1996] 2 S.C.R. 507. Il caso concerne il tema degli *aboriginal rights* e della pesca e commercializzazione del salmone in un’area protetta.

¹²⁴ *Chapman v. UK*, n. 27238/95, 18 Gennaio 2001.

¹²⁵ Ivi, *Joint Dissenting Opinion*, §3: “*The impact of planning and enforcement measures on the enjoyment by a Gypsy of the right to respect for his or her home, private and family life therefore has a dimension beyond environmental concerns. Having regard to the potential seriousness of an interference which prohibits a Gypsy from pursuing his or her lifestyle at a particular location, we consider that, where the planning authorities have not made any finding that there is available to the Gypsy any alternative, lawful site to which he or she can reasonably be expected to move, there must exist compelling reasons for the measures concerned.*” E §4: “*We have therefore weighed the seriousness of the interference with the applicant’s rights with the environmental arguments which militate against her occupation. While the latter are not of negligible importance, they are not, in our view, of either such a nature or degree as to disclose a ‘pressing social need’ when compared with what was at stake for the applicant. There was no indication in the planning procedures that the applicant had anywhere else to which she could reasonably be expected*



D'altra parte, proprio all'ambiente interpretato da parte delle comunità che vi risiedono e che costruiscono con esso un vincolo attraverso i saperi locali e le pratiche tradizionali, nella versione attestata e consolidata dalla giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani, fa riferimento la Commissione Africana in un caso successivo a *Ogoniland*.

Nel caso *Endorois*¹²⁶, infatti, una comunità indigena era stata forzatamente ricollocata, dal territorio dove tradizionalmente risiedeva, vicino al lago Bogoria, senza ricevere il compenso prospettato e in violazione del diritto di proprietà collettiva sulle terre ancestrali, come definito in *Ogoniland*. Il governo del Kenya, d'altra parte, contestava la stessa qualifica di comunità indigena al gruppo degli Endorois. La decisione della Commissione cita estensivamente la giurisprudenza della Corte Interamericana, in particolare in merito al riconoscimento del carattere distintivo della comunità degli Endorois come comunità indigena. Su questo punto la Commissione cita due casi della Corte Interamericana: *Moiwana v Suriname*¹²⁷ and *Saramaka v Suriname*¹²⁸ per collegare il riconoscimento della qualifica di comunità indigena alla particolare relazione con la terra.

Insomma, stavolta è attraverso la tutela dell'ambiente, il concetto di terra ancestrale e i diritti che da questa derivano che si implementa la protezione dei diritti indigeni. È dalla relazione "ancestrale" con la terra, dal rapporto materiale e spirituale che si è formato nel tempo tra ambiente ed esseri umani, dall'interdipendenza reciproca che ne deriva, dal fatto che in quella terra insistono le tombe degli antenati della comunità,

to move her caravans. The local authority had been found in breach of their duty to make adequate provision for Gypsies in the area in 1985 and had been under a direction from the Secretary of State to comply with their statutory duty, without any concrete improvement of the situation resulting since. In these circumstances, we find that the planning and enforcement measures exceeded the margin of appreciation accorded to the domestic authorities and were disproportionate to the legitimate aim of environmental protection. They cannot therefore be regarded as 'necessary in a democratic society'".

¹²⁶ African Commission: *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 276/03 (2009).

¹²⁷ *Moiwana Village v Suriname*, Judgment of June 15th, 2005[[url](#)]. Series C No. 124, § 85 e §§ 134-135, citato in *Endorois*, cit, § 159.

¹²⁸ *Case of the Saramaka People v Suriname* (Judgment of 28th November 2007), §§ 80-84, citato in *Endorois*, cit, § 159.



dal fatto gli appartenenti alla comunità condividano una stessa storia e siano regolati da norme e usi distinti e propri che nasce il carattere distintivo del gruppo indigeno¹²⁹.

La questione è particolarmente rilevante perché, come nei casi contro il Suriname, decisi dalla Corte Interamericana, il Kenya contestava il carattere distintivo del gruppo a causa della commistione con la “società moderna”¹³⁰ che avrebbe irrimediabilmente attenuato il carattere originale delle pratiche culturali. Traendo ispirazione dall’argomentazione della Corte Interamericana, la Commissione rifiuta la visione primitivista ed essenzializzante del concetto di cultura e afferma che proprio la particolare relazione della comunità con la terra, attestata attraverso la testimonianza di membri del gruppo, di antropologi ed esperti culturali, serviva a sancire il carattere distintivo della comunità indigena.

È d’obbligo notare, d’altra parte, come tutta la giurisprudenza, a partire dall’elaborazione della Corte Interamericana per arrivare a questa decisione della Commissione Africana, utilizza alcuni stilemi classici della tutela dei diritti di livello internazionale-regionale, costruita dall’opera ermeneutica della CEDU. *In primis*, per ciò che concerne l’argomento dei concetti autonomi. In particolare la Commissione Africana cita il caso *Dogan v. Turkey*¹³¹, sulla nozione di *possession* e proprietà che ai sensi della Convenzione devono essere interpretati con significato autonomo rispetto al diritto degli stati membri. Il caso *Dogan* si riferisce, in effetti, proprio a una rimozione forzata di persone ritenute prive della titolarità del diritto di proprietà sulle terre che abitavano:

Although the applicants were unable to demonstrate registered title of lands from which they had been forcibly evicted by the Turkish authorities, the European Court of Human Rights observed that: [T]he notion ‘possessions’ in Article 1 has an autonomous meaning which is certainly not limited to ownership of physical goods: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as “property rights”, and thus as “possessions” for the purposes of this provision¹³².

¹²⁹ *Endorois*, cit. §158.

¹³⁰ *Ivi*, §161.

¹³¹ *Dogan and Others v. Turkey*, nn. 8803-8811/02, 8813/02 e 8815-8819/02[i] (2004), §§ 138-139.

¹³² *Endorois*, cit., § 188 che a sua volta cita la decisione della Corte EDU, *Dogan*, cit., §§138-139.



La Commissione cita ancora la giurisprudenza della CEDU in materia di “*fair compensation on loss of land*”¹³³, discutendo in dettaglio i criteri di compensazione elaborati dalla Corte Europea.

Inoltre, proprio nel caso *Endorois* vediamo all’opera l’argomento difensivo degli stati nazionali, basato sulla contrapposizione tra la tutela dell’ambiente e il riconoscimento e la protezione giurisdizionale dei diritti delle comunità tradizionali e indigene. Il governo kenyota, infatti, discute la propria scelta di ricollocamento della comunità Endorois e di istituzione di una riserva di caccia, invocando la necessità di conservazione e tutela della biodiversità e del particolare ecosistema del Lago Bogoria, minacciata proprio dalle pratiche tradizionali della comunità indigena. Pone, insomma, il tema del bilanciamento tra diritto dell’ambiente e tutela dei diritti delle comunità indigene¹³⁴. La Commissione Africana risponde avanzando il principio secondo cui non esiste un concetto assoluto di ambiente naturale, collocandosi nel solco dell’interpretazione antropologica e sociologica di ambiente interpretato e riaffermando il legame tra tutela ambientale e pratiche culturali del gruppo umano che ha modificato

¹³³ Ivi, § 237: “*The African Commission notes the detailed recommendations regarding compensation payable to displaced or evicted persons developed by the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. These recommendations, which have been considered and applied by the European Court of Human Rights, set out the following principles for compensation on loss of land: Displaced persons should be (i) compensated for their losses at full replacement cost prior to the actual move; (ii) assisted with the move and supported during the transition period in the resettlement site; and (iii) assisted in their efforts to improve upon their former living standards, income earning capacity and production levels, or at least to restore them. These recommendations could be followed if the Respondent State is interested in giving a fair compensation to the Endorois*”. La Commissione cita un caso della Commissione Europea per i Diritti Umani, *Katikaridis and Others v. Greece*, n. 72/1995/578/664, (1996), richiamato dai ricorrenti e Dogan, cit., §34.

¹³⁴ Ivi, § 178: “*In its oral and written testimonies, the Respondent State argues that the gazettelement of a game reserve under the wildlife laws of Kenya is with the objective of ensuring that wildlife is managed and conserved to yield to the nation in general and to individual areas in particular optimum returns in terms of cultural, aesthetic and scientific gains as well as economic gains as are incidental to proper wildlife management and conservation. The Respondent State also argues that national reserves unlike national parks, where the act expressly excludes human interference save for instances where one has got authorisation, are subject to agreements as to restrictions or conditions relating to the provisions of the area covered by the reserve. It also states that communities living around the national reserves have in some instances been allowed to drive their cattle to the reserve for the purposes of grazing, so long as they do not cause harm to the environment and the natural habitats of the wild animals. It states that with the establishment of a national reserve particularly from Trust Land, it is apparent that the community’s right of access is not extinguished, but rather its propriety right as recognised under the law (that is, the right to deal with property as it pleases) is the one which is minimised and hence the requirement to compensate the affected people*”.



per secoli (ed è stato, a propria volta, modificato) il territorio del lago Bogoria¹³⁵. Le istanze di conservazione della biodiversità, dell'ecosistema, dell'equilibrio ambientale del lago Bogoria, insomma, incarnano l'interesse generale e dello Stato e gli Endorois “*as the ancestral guardians of that land – are best equipped to maintain its delicate ecosystems [...] are prepared to continue the conservation work begun by the Government*”¹³⁶.

Il caso *Endorois* mostra, infine, il riconoscimento del principio dell'equità intragenerazionale nel momento in cui la Commissione, decidendo sull'eccezione di discriminatorietà di un “trattamento speciale” riservato alle sole comunità indigene che il governo avanza, afferma l'importanza delle azioni positive per riequilibrare situazioni di vulnerabilità a livello sociale¹³⁷.

Un ulteriore fronte di discussione riguarda la titolarità dei diritti connessi all'ambiente, questione legata non solo alla individuazione del *locus standi* e della qualità di vittima, ma alla stessa interpretazione del termine ambiente nel campo semantico del diritto.

Se nella soluzione data dalla CEDU e seguita dalla Corte Interamericana e dalla stessa Commissione Africana, come del resto abbiamo visto per il paradigma indiano di tutela dei diritti, l'ambiente diventa giuridicamente rilevante in funzione dei diritti delle persone, individuali e collettive, presenti e future, cominciano ad affacciarsi soluzioni giurisprudenziali che tentano di radicare una titolarità di diritti in capo a soggetti inanimati.

Gli esempi più famosi, ma anche quelli qui meno rilevanti, perché di matrice costituyente o legislativa e non giurisprudenziale, sono costituiti dalla Costituzione

¹³⁵ *Ivi*, § 235: “*The reasons of the government in the instant communication are questionable for several reasons including: (a) the contested land is the site of a conservation area, and the Endorois – as the ancestral guardians of that land - are best equipped to maintain its delicate ecosystems; (b) the Endorois are prepared to continue the conservation work begun by the Government; (c) no other community have settled on the land in question, and even if that is the case, the Respondent State is obliged to rectify that situation; (d) the land has not been spoliated and is thus inhabitable; (e) continued dispossession and alienation from their ancestral land continues to threaten the cultural survival of the Endorois' way of life, a consequence which clearly tips the proportionality argument on the side of indigenous peoples under international law*”.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ivi*, § 196.



dell'Ecuador del 2008 con il *Capítulo Séptimo* sui *Derechos da Naturaleza*¹³⁸ e dall'ordinamento boliviano che ha introdotto la *Ley de derechos de la Madre Tierra*¹³⁹. In particolare, per effetto di questa legge, la Madre Terra acquista il carattere di “soggetto collettivo di interesse pubblico”¹⁴⁰, le comunità umane, in qualità di componenti della Madre Terra, sono titolari dei diritti riconosciuti dalla legge alla stessa, ma l'esercizio di tali diritti è sancito, all'art. 6, in capo a tutte “le boliviane e i boliviani”, come parte della comunità di esseri che compongono la Madre Terra. Dunque l'effettività dei diritti della Madre Terra sussiste in quanto esercitata dalle donne e dagli uomini di nazionalità boliviana.

È interessante notare che in una legge dal carattere di forte rottura con il paradigma antropocentrico si riaffermi l'importanza della nazionalità per l'esercizio dei diritti attribuiti alla Madre Terra, nonostante il richiamo all'interculturalità come principio obbligatorio che regge l'impianto giuridico della legge.

L'esempio della Costituzione dell'Ecuador si astiene dal riferimento alla nazionalità dei potenziali legittimati ad agire per la protezione dei diritti della natura, ma si trova confrontata con lo stesso dilemma dovuto alla necessaria discrasia tra titolarità dei diritti e titolarità del potere di azionabilità in giudizio di quegli stessi diritti. Infatti l'art. 72 al secondo comma specifica che:

“Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda”.

¹³⁸ *Capítulo séptimo Derechos de la naturaleza Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.*

¹³⁹ Ley 071 (21-Diciembre-2010).

¹⁴⁰ Ivi, “Artículo 5. (Carácter jurídico de la Madre Tierra). Para efectos de la protección y tutela de sus derechos, la Madre Tierra adopta el carácter de sujeto colectivo de interés público. La Madre Tierra y todos sus componentes incluyendo las comunidades humanas son titulares de todos los derechos inherentes reconocidos en esta Ley. La aplicación de los derechos de la Madre Tierra tomará en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes. Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra”.



Sulla scorta di queste esperienze, la Corte Interamericana, sempre all'interno dell'Opinione consultiva citata, si lascia andare a una riflessione sulla titolarità dei diritti che ricalca la dinamica argomentativa della legge boliviana e della Costituzione dell'Ecuador:

Questa Corte ritiene importante sottolineare che il diritto ad un ambiente sano come diritto autonomo, a differenza di altri diritti, protegge le componenti dell'ambiente, come foreste, fiumi, mari etc., come interessi giuridici in sé, anche in mancanza di certezza o evidenza sul rischio per le persone individuali. Si tratta di proteggere la natura e l'ambiente non solo per la loro connessione con un'utilità per gli esseri umani o per gli effetti che la sua degradazione potrebbe causare sui diritti umani come la salute, la vita o l'integrità personale, ma per la sua importanza per gli altri organismi viventi con cui condividiamo il pianeta, meritevoli di protezione in sé. In questo senso, la Corte rileva una tendenza a riconoscere lo status giuridico e, quindi, i diritti alla natura non solo nelle sentenze, ma anche nei sistemi costituzionali¹⁴¹.

Anche il *common law* ha provato a discutere la questione del diritto ad avere diritti¹⁴² e del suo corollario, in termini di effettività, il diritto di azione e l'ha tradotta nei termini della legittimazione attiva e dello *status* di vittima. Nel caso della Corte Suprema del Regno Unito, *Walton v Scottish Ministers*¹⁴³ Lord Hope discute della legittimazione ad agire di un singolo individuo per l'azionabilità dei diritti connessi all'ambiente nell'ambito della costruzione di una rete stradale nei pressi di Aberdeen, in Scozia, in deroga alla Direttiva Europea sulla valutazione ambientale strategica (VAS)¹⁴⁴ e con detrimento per l'ambiente naturale e faunistico della zona di Aberdeen, in Scozia. La legittimazione attiva del privato era stata contestata dalle Corti inferiori in ragione della mancanza di un interesse ad agire; viene invece riaffermata sulla base del ragionamento per cui alla tradizionale tutela dei diritti connessi all'ambiente, quella per intenderci sviluppata dalla Corte EDU, per cui un individuo può agire in giudizio quando un proprio

¹⁴¹ OC-23/17, cit., § 62, (trad. mia).

¹⁴² Cfr., Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Schocken Books, 1951, trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, 1999, pp. 410-419.

¹⁴³ 28 *Walton v Scottish Ministers* [2012] UKSC 44 [152]. Il caso è riportato da R. Carnwath, "Judges and the Common Laws of the Environment—At Home and Abroad", *Journal of Environmental Law*, 26, Issue 2, (1 July 2014), pp. 177–187. Disponibile in: <https://doi.org/10.1093/jel/equ009>.

¹⁴⁴ Strategic Environmental Assessment Directive (Directive 2001/42/EC, OJ 2001 L197/30), "the SEA Directive".



diritto viene leso all'interno di questioni ambientali, si accosta un altro modello di legittimazione ad agire. Questo modello opera in caso di conflitti ambientali di natura autonoma e slegata dalla immediata lesione di un diritto umano individuale, come il diritto di proprietà o il diritto alla riservatezza. Lord Hope avanza l'esempio di un falco pescatore la cui rotta viene ostacolata dalla costruzione di turbine a vento:

Take, for example, the risk that a route used by an osprey as it moves to and from a favourite fishing loch will be impeded by the proposed erection across it of a cluster of wind turbines. Does the fact that this proposal cannot reasonably be said to affect any individual's property rights or interests mean that it is not open to an individual to challenge the proposed development on this ground? That would seem to be contrary to the purpose of environmental law, which proceeds on the basis that the quality of the natural environment is of legitimate concern to everyone. The osprey has no means of taking that step on its own behalf, any more than any other wild creature. If its interests are to be protected someone has to be allowed to speak up on its behalf¹⁴⁵.

Pragmaticamente Lord Hope afferma che tale situazione è meritevole di tutela e il diritto di azione deve essere riconosciuto anche a individui non immediatamente lesi dal contesto ambientale di riferimento.

Non si tratta, quindi, di affermare la titolarità dei diritti in capo a entità astratte per scindere il rapporto biunivoco tra titolarità dei diritti e azionabilità degli stessi, quanto piuttosto di riconoscere *locus standi* a quei soggetti che intendono costruire la tutela ambientale, al di là della dimensione individuale della lesione, al pari del modello di riconoscimento della titolarità di azione e della legittimazione attiva delle associazioni portatrici di interessi diffusi nella costruzione della tutela antidiscriminatoria e questo nell'ottica che l'antidiscriminazione, così come l'ambiente sono dimensioni meritevoli di tutela che costituiscono la base del nostro vivere insieme.

Il diritto selvaggio, come definito da Cullinan¹⁴⁶, ha cercato di dare fondamento giuridico alla relazione tra ambiente (*Earth*) e comunità umana, attribuendo alla Terra e agli enti "non-umani" la titolarità dei diritti di cui godono in virtù della relazione del Tutto

¹⁴⁵ *Walton v Scottish Ministers*, cit., Lord Hope, § 152.

¹⁴⁶ C. Cullinan, *Wild Law. A Manifesto for Earth Justice*, Totnes, Devon, Siber Ink and Green Books, 2003.



(la Terra) con la parte, con una sola parte (gli esseri umani che la abitano), includendo la prospettiva di una *Earth jurisprudence* che sancisce i limiti dei diritti umani, ridefinendone i contorni alla ricerca della “vera essenza” degli enti non umani che compongono la Terra¹⁴⁷. Il problema è che il diritto, in qualità di fenomeno sociale e nella sua dimensione necessariamente linguistica, fatica a concepire risposte pragmatiche ai conflitti sociali e ambientali, se incardinato all’interno di una cornice essenzializzante e metafisica e la risposta data da Lord Hope e dal *common law* inglese, così come il modello di Public Interest Litigation del paradigma di tutela indiano, sembrano la migliore prospettiva di concretizzazione del principio di effettività dei diritti connessi all’ambiente.

D’altra parte, adottando una prospettiva antropologica, l’apertura de “Il pensiero selvaggio” di Lévi-Strauss¹⁴⁸ ci regala una suggestiva riflessione sul concetto di “selvaggio” che potrebbe affiancarsi al ripensamento del concetto di ambiente “naturale” e al rifiuto di un procedimento di essenzializzazione della natura e dell’ambiente. L’antropologo, infatti, per spiegare la propria interpretazione di “pensiero selvaggio” elenca, in apertura del testo, alcune forme di conoscenza, estrinsecantesi in forme linguistiche, tipiche di alcune comunità indigene e legate a esigenze ordinarie in tema di ambiente biologico. Gli esempi mostrano la relazione che le comunità indigene hanno stabilito tra conoscenza e ambiente:

Quando commettiamo l’errore di ritenere il selvaggio governato esclusivamente dai suoi bisogni organici ed economici, non avvertiamo che egli ci rivolge il medesimo rimprovero, e che, secondo lui, il suo desiderio di sapere appare molto più equilibrato del nostro. Il modo in cui gli indigeni hawaiani utilizzavano le risorse naturali di cui disponevano era completo o quasi; molto più completo, comunque, di quello praticato nell’era commerciale attuale, che sfrutta senza pietà quel po’ di prodotti che procurano lì per un tornaconto finanziario e trascura, e spesso distrugge, tutto il resto (Handy e Pukui, p. 213)¹⁴⁹. [...] In una desertica regione della California meridionale dove oggi

¹⁴⁷ Ivi, si veda p. 106 in cui Cullinan discute il diritto dei fiumi e afferma che i limiti dei diritti umani e dei diritti del fiume dipendono da ciò che noi consideriamo essere la “natura essenziale del fiume”.

¹⁴⁸ C. Lévi-Strauss, *La Pensée sauvage*, Paris, Plon, 1962, trad.it., *Il pensiero selvaggio*, Milano, Il Saggiatore, 1964.

¹⁴⁹ Ivi, p. 15.



sopravvivono a stento solo poche famiglie di bianchi, vivevano una volta nell'abbondanza varie migliaia di indiani Coahuilla, senza arrivare ad esaurirne le risorse naturali. Ma in quella terra apparentemente diseredata essi conoscevano non meno di 60 piante alimentari e altre 28 dalle proprietà narcotiche, stimolanti o medicinali (Barrows) ¹⁵⁰.

Insomma, quel portato di conoscenze e lo stimolo ordinatorio, tassonomico e conoscitivo della realtà che costituisce il caposaldo del concetto lévi-straussiano di “selvaggio”, dà vita a una forma logica che costituisce una modalità del pensare umano, propria di tutte le culture e di tutte le donne e gli uomini, che, “piuttosto che agire per astrazione, classificazione e sublimazione di qualità, o per gerarchizzazione logica di classi ideali, opera, partendo da una particolare attenzione alle qualità sensibili del reale considerate nella loro capacità di fungere da segni, per produrre una continua rete di simboli e di significati” ¹⁵¹.

Questo secondo ramo della conoscenza umana, il pensiero magico tipico della conoscenza primitiva, che spesso si definisce in opposizione assiologica e cronologicamente definita rispetto al pensiero scientifico, potrebbe essere ripreso e sviluppato al fine di valorizzare la relazione fra pratiche culturali delle comunità indigene, pensiero selvaggio e tutela e preservazione dell'ambiente. D'altra parte:

È stato necessario attendere sino alla metà di questo secolo perché strade a lungo separate (quella che dà accesso al mondo fisico tramite la comunicazione e quella che, come sappiamo da poco, dà accesso al mondo della comunicazione tramite la fisica) s'incontrassero. L'intero processo della conoscenza umana assume così il carattere d'un sistema chiuso. Riconoscere che lo spirito scientifico, nella sua forma più moderna, contribuirà, con un incontro che esso solo sarebbe stato in grado di prevedere, a legittimare i principi del pensiero selvaggio e a riaffermare i diritti, significa allora rimanere fedeli all'ispirazione di tale pensiero¹⁵².

La rete delle soluzioni giurisprudenziali osservate hanno cominciato a integrare la prospettiva dell'ambiente interpretato dalle comunità umane che hanno contribuito nel tempo a costruirlo e codificarlo, restandone a propria volta costruite e codificate.

¹⁵⁰ Ivi, p. 17.

¹⁵¹ Voce “Lévi-Strauss, Claude”, in *Enciclopedia Treccani online*, disponibile in: <http://www.treccani.it/enciclopedia/claude-levi-strauss/>

¹⁵² C. Lévi-Strauss, *op.cit.*, p. 290.



I conflitti che possono sorgere tra tutela dell'ambiente, concepito come ente astratto ed essenzializzato e i diritti delle comunità indigene e tradizionali, le loro pratiche culturali e quelle religiose appaiono come uno degli ambiti più controversi e critici nella tutela dei diritti connessi all'ambiente e nella vivificazione di quell'*environmental rule of law* di cui parlano le Nazioni Unite. La connessione antropologica tra saperi scientifici relativi all'ambiente sano, allo sviluppo sostenibile, alle pratiche di conservazione della biodiversità e alle istanze di tutela paesaggistica e pensiero selvaggio prodotto dalle comunità umane che insistono su un territorio, diventa un potente strumento giuridico-argomentativo a disposizione delle corti e della comunità degli interpreti. La Commissione Africana ha avviato quest'opera ermeneutica valorizzando il diritto a un ambiente sano e a uno sviluppo sostenibile che, attraverso la tutela dei diritti degli Ogoni o degli Endorois, diventa diritto dell'intera comunità umana.

Conclusioni

L'analisi comparata delle soluzioni giurisprudenziali ai casi complessi espressi dai conflitti ambientali mostra un tessuto di argomentazioni giuridiche interconnesse. Lo spettro dei contesti è ampio, così come diverse e plurali sono le istanze che vengono poste dai diversi attori del contenzioso ambientale.

All'interno di questo spettro è però possibile rintracciare e delineare le linee delle argomentazioni interrelate, prese in prestito e utilizzate dalla comunità degli interpreti secondo un organigramma che vede in gioco principalmente la tutela internazionale della Corte EDU, della Corte e della Commissione Interamericana e della Commissione Africana.

Suddividendo i luoghi giurisprudenziali rilevanti in altrettante opzioni interpretative della tutela giuridica, potremmo dire che la prima questione che si è posta a livello della comunità degli interpreti è stata la concretizzazione del principio di effettività di un diritto che non viene espressamente codificato o che l'ordinamento menziona in qualità di prospettiva rilevante, ma priva di effettività giuridica, perché sprovvisto della azionabilità in giudizio tipica dei diritti fondamentali effettivi.

A questo fronte critico, la risposta data dalla Corte EDU costituisce a oggi la prospettiva di concretizzazione maggiormente persuasiva, citata e presa a modello dalla



Corte Interamericana e utile per la costruzione ermeneutica della stessa Commissione Africana che può, d'altra parte, contare sulla formulazione convenzionale più espressa del diritto all'ambiente.

Da par suo, la Corte Interamericana ha fornito un orizzonte interpretativo di affermazione dei diritti e di espansione degli stessi nella ormai consolidata giurisprudenza che ha permesso la decostruzione del concetto di proprietà e il sorgere della nozione di proprietà collettiva. Proprio questo fronte ha consentito di legare la tutela dell'ambiente alla storica affermazione dei diritti delle comunità indigene e tradizionali, valorizzandone il sapere localmente situato e affermando la titolarità e l'azionabilità in giudizio dei diritti ambientali e culturali con la valorizzazione del principio dell'equità inter-generazionale.

La Commissione Africana, invece, ha indicato la strada per la piena introduzione di una dimensione sociale dei diritti connessi all'ambiente, con la storica decisione nel caso *Ogoniland* e al contempo ha utilizzato pragmaticamente la giurisprudenza derivante dal paradigma di tutela dei diritti a livello europeo e interamericano e ha mostrato la concreta utilità di fare espresso riferimento a decisioni "straniere" dotate di rilevante persuasività esterna.

Le interrelazioni argomentative presentate mostrano come le Corti non siano impegnate nella creazione di una comunità orizzontale di corti che inseguono palinogeneticamente lo stesso fine, quanto piuttosto si trovino a elaborare risposte argomentative a partire da problemi comuni. In questa prospettiva prendere in prestito elaborazioni giurisprudenziali esterne implica un atto volontario e individuale e offre al giudice uno strumento per avvalorare la propria argomentazione, dotandola di forza persuasiva¹⁵³ esterna e interna. La forza persuasiva agisce all'interno dello spazio della

¹⁵³ La principale caratteristica dell'autorità persuasiva viene, quindi, definita in negativo rispetto alla nozione di autorità vincolante (*binding authority*). L'autorità persuasiva, infatti, non ha alcuna forza vincolante in sé. Prendendo in prestito l'analisi di Young (a sua volta mutuata da Raz) sul concetto di autorità, possiamo dire che casi dotati di *binding authority* sono autoritativi puramente in virtù di "ciò che sono", piuttosto che in virtù di "ciò che dicono". Per ciò che concerne l'autorità persuasiva sembra essere vero il contrario: se il giudice riconosce, in una fonte non vincolante, un argomento convincente, persuasivo, ecco che la fonte suddetta acquista un'autorità su quel giudice, cfr. E.A. Young, "Foreign Law and the Denominator Problem", *Harvard Law Review*, 119 (2005), pp.148-167, in particolare p. 156: "The Court thus chooses to treat foreign law as authoritative in Joseph Raz's sense: It treats the mere fact that foreign jurisdictions condemn the juvenile death penalty as a reason to condemn that practice in the United States... But an honest Court would have to admit that it is according some degree of authoritative weight to foreign practice". Si veda anche H.L.A. Hart, *Essays On Bentham: Jurisprudence And Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1982.



comunità interpretativa globale, secondo una pratica che ha ormai acquisito una “legittimità pragmatica” e che si è posta come strumento argomentativo principe nel discorso sulla definizione dei diritti fondamentali.

Il tema del *locus standi* in materia di diritti connessi all’ambiente costituisce il passo successivo nell’itinerario interpretativo-argomentativo. Sul piano filosofico giuridico, questo appare il nodo significativo e strettamente connesso con la titolarità dei diritti ambientali e con la questione: a chi appartengono i diritti ambientali? E ancora: chi ha il diritto di far valere in giudizio i diritti connessi all’ambiente?

Il fascino della costruzione di una prospettiva di titolarità piena dei diritti umani per enti non umani¹⁵⁴ si scontra con l’esigenza pragmatica delle Corti di individuare il piano della legittimazione attiva e inquadrarlo in termini concreti e in linguaggio giuridico, al fine di risolvere i conflitti che sorgono intorno, non solo alla questione dell’ambiente, ma anche alla necessità di accogliere una visione pluralista e non essenzializzante di ambiente.

Per riprendere Lévy-Strauss, una visione che riesca a coniugare la forma logica del pensiero scientifico con il valore della conoscenza acquisita attraverso il pensiero selvaggio.

Queste sono le sfide future della giurisprudenza ecologica e delle forme fluide e mobili dell’elaborazione di argomentazioni capaci di rendere effettiva la tutela dei diritti connessi all’ambiente e al contempo di integrare una prospettiva di valorizzazione in concreto della relazione tra ambiente e comunità umana.

Sofia Ciuffoletti
Università di Firenze
sofia.ciuffoletti@unifi.it

¹⁵⁴ Cfr., E. Anderson, “Animal Rights and the Values of Nonhuman Life”, in C.R. Sunstein and M.C. Nussbaum (a cura di), *Animal Rights: Current Debates and New Directions*, Oxford, Oxford University Press, 2004, capitolo 13.

Gli autori

Giacomo Bazzani è assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Firenze. Ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia presso l'Università degli studi di Torino e di Firenze. Ha vinto il premio DAAD (*One year research grant*) ed è stato *visiting researcher* presso il Max Planck Institute for the Study of Societies di Colonia e presso l'Università di Trier.

Giacomo Bazzani, Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Statistica, Informatica, Applicazioni, viale Morgagni 59, 50134 Firenze, Italia, giacomo.bazzani@unifi.it.

Sofia Ciuffoletti è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli studi di Firenze. Dal 2017 è direttrice de L'Altro diritto Onlus e membro del *Board* di *European Prison Litigation Network*. Tra le sue pubblicazioni: S. Ciuffoletti, P. Pinto de Albuquerque, "A Question of Space. Overcrowding, Dignity and Resocialization from Strasbourg to Italy", Actes de conférences, La protection des droits des personnes détenues en Europe, *La Revue des droits de l'homme*, (2018) [Special Issue].

Sofia Ciuffoletti, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via delle Pandette 35, Firenze, Italia, sofia.ciuffoletti@unifi.it.

Marco Deriu è ricercatore presso l'Università degli studi di Parma, dove insegna Sociologia della comunicazione politica e ambientale e Sociologia dei processi culturali e comunicativi. È Presidente del Corso di Laurea Magistrale in Giornalismo, cultura editoriale e comunicazione multimediale. Fa parte di diverse organizzazioni tra cui l'Associazione per la Decrescita e l'Associazione Maschile Plurale e Maschi che si immischiano. Tra i suoi ultimi lavori: *Verso una civiltà della decrescita. Prospettive sulla transizione*, Napoli, Marotta&Cafiero, 2016.

Marco Deriu Università degli studi di Parma, Dipartimento di Discipline Umanistiche, Sociali e delle Imprese Culturali, Borgo Carissimi 10, 43121 Parma, Italia,



marco.deri@unipr.it .

Emanuele Leonardi, è ricercatore presso il Centro di Studi Sociali dell'Università di Coimbra (Portogallo). Sociologo, si è occupato di ecologia politica, del rapporto tra ambientalismo e movimento operaio e dei movimenti di giustizia ambientale. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Lavoro Natura Valore. André Gorz tra marxismo e decrescita*, Napoli-Salerno, Orthotes Editrice, 2017.

Emanuele Leonardi, Centro de Estudos Sociais, Colegio de San Jeronimo, Apartado 3087, 3000-995, Universidade de Coimbra, Coimbra (Portogallo), leonardi@ces.uc.pt .

Serena Marcenò è ricercatrice presso l'Università degli studi di Palermo, dove insegna Filosofia politica e *gender studies* e Human Rights: Theory and Policies. È membro del comitato editoriale di *Soft Power-Euro-American Journal of Historical and Theoretical Studies of Politics*. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Critica alla cooperazione neoliberale. Resilienza e governance nelle politiche di aiuto allo sviluppo*, Milano, Mimesis, 2018; "Lo sviluppo resiliente. Diritti umani, inclusione ed esclusione differenziale nelle politiche di Capacity Development", *Ragion Pratica*, 1, 1, 2019.

Serena Marcenò, Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Culture e Società, Viale delle Scienze, Edificio 15, 90128, Palermo, Italia, serena.marceno@unipa.it .

Katia Poneti ha conseguito il dottorato di ricerca in Teoria e storia del diritto presso l'Università degli studi di Firenze ed è ricercatrice presso L'Altro diritto Onlus. È membro del Comitato direttivo del Centro Jura Gentium e componente della redazione della rivista *Jura Gentium*.

Tra le sue pubblicazioni: *L'accordo di Parigi e il nuovo approccio al cambiamento climatico, tra politiche e diritti*, in *La Protezione civile nella società del rischio*, Atti delle giornate di studio organizzate in occasione del decennale della Fondazione CIMA 10-12 ottobre 2017, Pisa, Edizioni ETS, 2018.

Katia Poneti, Centro Jura Gentium, c/o Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli studi di Firenze, Via delle Pandette, 35, 50127, Firenze, katia.poneti@gmail.com.