

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

13

a cura di
**OLIVIERO
FRATTOLILLO**

LA DOPPIA SFIDA DELLA TRANSIZIONE AMBIENTALE E DIGITALE



Roma TrE-Press

2023



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

NELLA STESSA COLLANA

1. F. ANTONELLI (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe*, 2019
2. V. CUFFARO (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili*, 2019
3. C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, 2020
4. C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere. Strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, I ed. 2020, II ed. 2023
5. A. D'ALESSANDRI, R. DINU (a cura di), *Il Sud-est europeo e le Grandi potenze. Questioni nazionali e ambizioni egemoniche dopo il Congresso di Berlino*, 2020
6. G. SANTANGELI VALENZANI, *Great Times Down South. Promozione turistica nel deep south statunitense (1976-1981)*, 2020
7. D. MEMMI, *La rivincita della carne. Saggio sui nuovi supporti dell'identità*, 2021
8. L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, 2022
9. M. D'AURIA (a cura di), *I problemi dell'informazione nel diritto civile, oggi. Studi in onore di Vincenzo Cuffaro*, 2022
10. F. DI LASCIO, I.M. DELGADO (a cura di), *Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa*, 2023
11. V. RUGGIERO, *Il sogno anticomunista. Neofascisti italiani in America latina (1977-1982)*, 2023
12. L. PIETROMARCHI, F. SPANDRI (a cura di), *Litterature et economie : relire La Maison Nucingen de Balzac*, 2023

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

13

LA DOPPIA SFIDA DELLA TRANSIZIONE AMBIENTALE E DIGITALE

a cura di
**OLIVIERO
FRATTOLILLO**



Roma TrE-Press
2023

La Collana editoriale “Studi per le Scienze Politiche” (‘Collana Discipol’) è stata istituita con lo scopo di valorizzare le attività di studio e ricerca che caratterizzano le aree scientifiche afferenti al Dipartimento di Scienze Politiche. Con questa Collana si intende, inoltre, condividere e sostenere scientificamente il progetto di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l’uso del formato digitale in *open access*.

Direzione della Collana:

Francesco Spandri

Comitato scientifico della Collana:

Francesco Antonelli, Università degli Studi Roma Tre; Jean Bernard Auby, Sciences Po, Paris; Giorgio Caravale, Università degli Studi Roma Tre; Lilia Cavallari, Università degli Studi Roma Tre; Francesca Di Lascio, Università degli Studi Roma Tre; Don H. Doyle, University of South Carolina; Emilia Fiandra, Università degli Studi Roma Tre; Daniele Fiorentino, Università degli Studi Roma Tre; Marc Lazar, Sciences Po, Paris; Cosimo Magazzino, Università degli Studi Roma Tre; Renato Moro, Università degli Studi Roma Tre; Leopoldo Nuti, Università degli Studi Roma Tre; Barbara Pisciotta, Università degli Studi Roma Tre; Cecilia Reynaud, Università degli Studi Roma Tre; Massimo Siclari, Università degli Studi Roma Tre; Raffaele Torino, Università degli Studi Roma Tre.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi Roma Tre, in data 15 aprile 2020.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**• mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

CeraBasic (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, novembre 2023

ISBN: 979-12-5977-268-8

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest’opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l’attribuzione della paternità dell’opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un’altra opera, e ne esclude l’uso per ricavarne un profitto commerciale.



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

INDICE

OLIVIERO FRATTOLILLO, <i>L'incertezza della doppia sfida della transizione digitale e ambientale. Un'introduzione</i>	7
FRANCESCO ANTONELLI, <i>Tecnica e popolo. Ipotesi sulla società e la politica contemporanee</i>	13
FRANCESCA DI LASCIO, <i>Verso nuovi modelli di protezione delle risorse naturali?</i>	31
DOMENICO FIORMONTE, <i>Geopolitica della conoscenza digitale</i>	57
FRANCESCO LAGONA, <i>Modelli statistici per l'analisi dell'ambiente</i>	85
FRANCESCO MAIOLO, <i>La società dell'algoritmo e l'eclissi della problematicità</i>	97
ILA MALTESE, VALERIO GATTA, EDOARDO MARCUCCI, <i>Transizione ecologica e digitale: la sfida della logistica urbana sostenibile</i>	111
FABIO MASINI, <i>Quale sostenibilità per lo sviluppo in Europa? Dibattiti teorici e orientamenti di policy</i>	121
RAFFAELE TORINO, <i>Il potere delle Social Platform e la tutela dei diritti degli utenti nell'ordinamento giuridico italiano</i>	145
MARCO ZUPI, <i>La politica di cooperazione allo sviluppo per la transizione ecologica e i cambiamenti climatici</i>	165

OLIVIERO FRATTOLILLO

*L'incertezza della doppia sfida della transizione digitale
e ambientale. Un'introduzione*

L'attuale *Green Deal* europeo enfatizza e incentiva l'uso delle tecnologie miranti a superare il *digital divide* tra gli Stati membri per affrontare, tra l'altro, problemi relativi al consumo di energia, all'attuazione di un'economia circolare e al miglioramento del monitoraggio dei danni ambientali. Tuttavia, la riflessione critica che soprattutto negli ultimi anni ha coinvolto le autorità politiche, la *business community*, gli intellettuali e la società civile sta evidenziando alcuni aspetti controversi che sono legati al processo di digitalizzazione, come l'aumento del consumo di risorse, lo spreco di energia, i rischi per il diritto alla privacy e così via. Il trasferimento di conoscenze e il correlato dibattito epistemologico risultano quindi fondamentali per decodificare l'intricata attualità della transizione verde e digitale.

Le accademie, e più in generale gli istituti e i centri di alta formazione, sono diventati l'epicentro di tale dibattito e fungono da attori chiave nella diffusione di innovazioni sostenibili e digitali. La cosiddetta "terza missione" delle università, deputata alla creazione di un rapporto diretto con la società e alla diffusione di nuove conoscenze, è considerata ormai uno strumento classico per il perseguimento di questo obiettivo. Ma più di recente, la discussione si è concentrata sulla necessità di migliorare la collaborazione interdisciplinare e transdisciplinare. In particolare, appare evidente come nella governance di tale processo la ricerca si sia spesso concentrata in modo univoco su singoli ambiti delle sfide attuali, pur ponendo l'accento sulla digitalizzazione o sulla sostenibilità. Diversamente, la Scuola Dottorale in Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, forte del carattere multidisciplinare della sua *mission* formativa, ha offerto ai suoi dottorandi del XXXVIII ciclo sedici incontri seminariali sul tema della transizione digitale e ambientale che si sono svolti durante i mesi di febbraio e marzo del 2023. La quasi totalità dei docenti coinvolti in tale iniziativa sono gli stessi autori dei contributi presentati in questo volume.

Il risultato finale è confluito in un vivace dibattito scientifico il cui

carattere distintivo sta proprio nel valore aggiunto derivante dalle varie prospettive adottate nelle riflessioni elaborate. L'approccio multidisciplinare dominante offre al lettore strumenti di analisi che spaziano dalle diverse declinazioni del diritto alle politiche di cooperazione allo sviluppo, alla critica sociologica, alla filosofia politica, alla storia, all'economia e alle scienze statistiche. Questo sguardo incrociato su argomenti attinenti alla transizione digitale e ambientale è rivelatore dell'estrema ricchezza in cui si articola il tema trattato e può suggerirci molto sulla complessità del mondo in cui viviamo.

La pluralità delle tematiche trattate, l'eterogeneità delle criticità emerse e la molteplicità di situazioni e dimensioni strettamente legate alla doppia transizione digitale e ambientale, nonché alle sue conseguenze, indicano chiaramente che il tema richiede un'analisi da una prospettiva più ampia. Si tratta di un processo che deve perseguire le sue finalità senza esacerbare le disuguaglianze tra individui, gruppi sociali o territori e senza creare nuove forme di discriminazione. I contributi qui presentati sottolineano la necessità di bilanciare obiettivi ambientali, sociali ed economici su larga scala nel quadro di una 'transizione giusta', avanzando riflessioni dedicate all'intersezione di temi quali la tecnocrazia, i modelli giuridici di protezione delle risorse naturali, la geopolitica della conoscenza digitale, i modelli statistici per l'analisi dell'ambiente, la filosofia dell'esistenza e la 'ragione algoritmica', i dibattiti teorici e gli orientamenti politici per la sostenibilità a livello europeo, la logistica urbana, la tutela dei diritti degli utenti delle *Social Platform*, la politica di cooperazione allo sviluppo per la transizione ecologica e ambientale, coniugati in una prospettiva multilivello.

La tesi di fondo del contributo di Francesco Antonelli che apre il volume poggia sull'ipotesi che, per effetto dei processi di digitalizzazione e della crisi della globalizzazione, le modalità contemporanee di produzione del consenso e di legittimazione-delegittimazione del potere si stiano riconfigurando attraverso la polarizzazione di due macro-attori: quello neopopulista e quello tecnocratico. Entrambi si configurerebbero come elementi di una sorta di rivolta contro le tradizionali forme della democrazia liberale e rappresentativa (i ceti popolari da un lato, le *élites* dall'altro). Questi attori si svilupperebbero e organizzerebbero intorno al 'Popolo' e alla 'Tecnica', dando luogo ad una transizione verso la post-democrazia.

La riflessione che segue, a firma di Francesca Di Lascio, si concentra sulla crisi del tradizionale modello giuridico di protezione delle risorse naturali offerto dal demanio che appare messo in discussione sotto diverse prospettive, a partire dalla critica al concetto di proprietà pubblica. Come

i casi giurisprudenziali dimostrano, in molti sistemi giuridici extraeuropei sono in corso di affermazione forme di tutela alternative, basate non sul regime proprietario delle risorse naturali ma sulla loro attitudine a garantire diritti fondamentali. Emerge, nelle fattispecie considerate, il tentativo di operare un'inversione della prospettiva antropocentrica, rendendo così la Natura e le sue componenti soggetti di diritto legittimati al compimento di azioni giuridiche a loro protezione. Un secondo filone di analisi, diffuso anche nel contesto europeo, è poi quello dei cosiddetti *climate cases* che proiettano la tutela del patrimonio naturale nella prospettiva delle generazioni future

Nel suo contributo, Domenico Fiormonte si concentra sulla Rete e i suoi strumenti analizzati sulla base dell'assunto che il potere è conoscenza ed esercita la sua azione sul terreno dell'egemonia culturale, stabilendo il perimetro di che cosa sia e che cosa non sia la conoscenza stessa. Informazione, istruzione, produzione culturale e scientifica, costituirebbero il livello profondo dell'azione geopolitica. Il testo è suddiviso in due parti distinte: la prima prende criticamente in esame gli attori, gli strumenti e le infrastrutture che costituiscono l'attuale scenario della geopolitica della conoscenza digitale, descritto come largamente dominato da un'ingiustizia epistemica; la seconda, invece, rivendica la ricca diversità bioculturale del Sud globale, sostenendo la tesi che le sue epistemologie pluralistiche possano offrire alternative innovative all'approccio occidentale basato sull'esaurimento delle risorse naturali, la standardizzazione della conoscenza e la sorveglianza delle piattaforme.

Nel quarto contributo, Francesco Lagona ci guida nell'universo più tecnico dei modelli statistici e di come questi consentano di descrivere la relazione tra variabili ambientali in diversi ambiti, quali la valutazione del rischio e dell'impatto ambientale, la tutela delle risorse naturali, la prevenzione dell'inquinamento e la previsione di eventi naturali estremi. Il testo vuole dichiaratamente prestarsi come una breve introduzione ai modelli statistici lineari e offrire un esempio della loro applicazione all'analisi del riscaldamento globale.

Su un piano epistemologico completamente diverso si pone il contributo di Francesco Maiolo, secondo il quale l'insieme dei mezzi informatici e la ragione algoritmica che le società avanzate sono riuscite a ideare e utilizzare sarebbe diventato il loro scopo esistenziale fondamentale, con conseguenze cognitive, percettive, immaginative e affettive inedite e dagli esiti ancora largamente sconosciuti. Tale posizione intende fondarsi sull'assunto che gli strumenti tecnici di cui l'uomo dispone tenderebbero a trasformare

la natura stessa dell'umano, mentre la 'rivoluzione digitale' finirebbe per amplificare la potenza della tecnica. Il primato della funzionalità operativa completerebbe, così, la trasformazione dei mezzi in fini.

Edoardo Marcucci, Valerio Gatta e Ila Maltese esplorano le più recenti innovazioni della logistica urbana, concentrandosi sugli orientamenti che sarebbe necessario indurre nel comportamento dei consumatori al fine di garantire la sostenibilità di un sistema che risulta minacciato dalla rapida crescita dell'*e-commerce*. Sono altresì criticamente analizzate le potenziali difficoltà legate alla diffusione di tali innovazioni, laddove, come nel caso dei veicoli automatizzati, la loro accettabilità risultasse inficiata da perplessità sulla sicurezza e la mancata regolamentazione.

Il contributo di Fabio Masini si propone, invece, di ricostruire storicamente la posizione della Commissione Europea rispetto al tema dello sviluppo sostenibile e la sua evoluzione in risposta ad esigenze macroeconomiche, dibattiti teorici e interessi politici, nonché al retroterra culturale dei suoi presidenti. Ciò che emergerebbe è che negli ultimi anni si sia verificata una netta accelerazione verso la visione della sostenibilità ambientale che sembra preludere ad un crescente interesse verso lo sviluppo di una sovranità industriale europea nel campo delle tecnologie verdi. E questo si spiegherebbe anche, o soprattutto, in risposta ad una crescente consapevolezza riguardo agli effetti dei cambiamenti climatici.

Nel secondo contributo giuridico ospitato in questo volume, Raffaele Torino prende in esame le *Social Platform* quali soggetti dotati di un elevato potere di fatto, i cui servizi *online* '*take it or leave it*' e un sistema normativo che stabilisce una loro tendenziale irresponsabilità (anche di tipo extracontrattuale) renderebbero innegabile il loro status di predominio, oltre che di fatto, anche giuridico nei confronti dei propri utenti. L'autore analizza i connotati attuali di tale predominio giuridico con l'obiettivo di verificare se l'attività regolatoria dell'Unione Europea abbia o comunque sia in grado di affievolire in futuro tale condizione predominante, riequilibrando le posizioni giuridiche fra le *Social Platform* e gli utenti delle medesime.

Passando dall'universo giuridico a quello politologico, Marco Zupi tratta dell'evoluzione delle politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo in relazione alla transizione ecologica e ai cambiamenti climatici. Due processi paralleli, con spazi di interrelazione ma anche rischio di duplicazioni o contrasti: quello che idealmente dà seguito alla Conferenza di Rio sull'ambiente e più direttamente riconducibile alle sfide dello sviluppo, con al centro gli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'autore si propone di chiarire le concettualizzazioni sottostanti, per poi presentare lo stato di attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo in relazione a queste agende,

evidenziando la distanza tra impegni e attuazione, il diverso comportamento degli attori in campo e le difficoltà della misurazione dei dati.

Per concludere, varrebbe la pena sottolineare che, com'è evidente dalle nostre stesse esperienze vissute nel quotidiano, gli 'ecosistemi digitali' (per usare una metafora che appare calzante) stanno cambiando profondamente la realtà che ci circonda: il mondo degli affari e della finanza, quello della produzione, dei servizi pubblici, dell'interazione sociale e della politica internazionale. Il conflitto in corso tra le due potenze che si contendono oggi la *primacy* mondiale, gli Stati Uniti e la Cina, è in larga parte il risultato implicito di questa doppia transizione, con un accento specifico sulla dimensione digitale che è il loro terreno di scontro (tecnologie e processi produttivi). La contesa ha un corpo fisico piccolissimo, quasi invisibile: miliardi di componenti di base che si integrano nei chip seguendo le tracce della perenne evoluzione dei semiconduttori. La vita invisibile di un sensore è al centro dell'antagonismo tra i due centri del potere mondiale. Le ricadute sono tante e tali da coinvolgere la qualità del lavoro per alcune categorie specifiche (minatori, raffinatori e programmatori) e della vita delle persone, più in generale. È uno degli effetti prodotti dalla 'camicia di forza dorata' (la *Golden Straitjacket*) teorizzata dall'*opinion leader* americano Thomas Lauren Friedman, apologeta di quella globalizzazione segnata proprio dall'ascesa delle *supply chains* su scala globale. *Chains* che per loro natura non sono neutre, determinano dipendenze e travalicano i classici confini tra i Paesi, rendendo quello dello Stato westfaliano un concetto poroso, o addirittura *agè*. Il 'grande gioco' che ne è conseguito ha visto la Cina agire indisturbata per anni, costruendo da zero un vantaggio industriale e tecnologico strutturato su un vasto impianto interno dove hanno operato sinergicamente – in perfetto modello confuciano – scienziati, esperti, accademici, comunità cittadine, strutture estrattive e di raffinazione, il 'Popolo' tutto. Dall'altro lato, il meccanismo del medesimo *great game* vede gli Stati Uniti affannarsi nel tentativo di arginare l'egemonia cinese riappropriandosi del *know-how* tecnologico e dei processi produttivi, valutando strategie per innescare una sorta di *disengagement* da Taiwan, occhio di un ciclone reso ancor più insidioso dalla crisi politica internazionale in corso per il conflitto russo-ucraino. E come abbiamo ormai sperimentato molto bene sulla nostra stessa pelle, la guerra economica non è gratis per nessuno.

D'altra parte, negli ultimi due decenni poco o nulla può essere paragonabile all'interesse e al fascino pubblico verso l'immensa mole di prodotti e servizi basati sulle piattaforme digitali di Google, Amazon, Apple

e molti altri. I mercati online, come eBay (e poi i mondi digitali di Apple e Android), sono l'esatta espressione di quegli 'ecosistemi digitali' che hanno dimostrato come questo tipo di nuova tecnologia era stata concepita per superare la frammentazione dei mercati europei. È difficile rischiare di sopravvalutare il significato di questa ondata di digitalizzazione globale. Il nostro stesso stile di vita si è trasformato in un paradigma digitale. Sarebbe sufficiente ricordare il caso, sebbene estremo e quasi distopico, del 'Sistema cinese di credito sociale' (Scs): un modello orwelliano di sorveglianza massiva largamente basato sulla tecnologia digitale che fa apparire il famoso scrittore cinese Han Song quasi come un visionario.

Uno sviluppo che ha dunque profonde implicazioni sul modo in cui lavoriamo, produciamo e persino in cui viviamo la nostra dimensione affettiva, creando problemi e sfide sociali che oggi sono di fronte agli occhi di tutti, pur costituendo una trama quasi invisibile. Non c'è *upgrade* che possa affrancarci da tale processo. E non importa quanti benefici esso possa garantire perché una transizione è per sua natura un'arma a doppio taglio: avere un accesso completo e veloce alle informazioni può essere una ricetta per il successo, ma pone molte sfide. Non ultimo, sarebbe lecito chiedersi se la doppia transizione digitale e ambientale stia oggi aprendo a una nuova 'crisi della rappresentazione', mettendo in dubbio la capacità della ricerca sociale – qualora non dipanata nel reame della transdisciplinarietà – di rappresentare adeguatamente e legittimamente la nostra società, abbracciandone l'incertezza.

Ringraziamenti

Un doveroso ringraziamento va ai colleghi e autori che hanno contribuito con entusiasmo e dedizione alla realizzazione di questo volume, ma anche alla Direttrice del Dipartimento di Scienze Politiche, Prof.ssa Emilia Fiandra, al Coordinatore del Dottorato, Prof. Giorgio Caravale, al Direttore della collana editoriale, Prof. Francesco Spandri e alla comunità tutta del Dipartimento per la sensibilità mostrata verso questo progetto.

FRANCESCO ANTONELLI

Tecnica e popolo. Ipotesi sulla società e la politica contemporanee

ABSTRACT: L'ipotesi sostenuta in questo contributo è che, sotto gli effetti dei processi di digitalizzazione e della crisi della globalizzazione, le modalità contemporanee di produzione del consenso e di legittimazione-delegittimazione del potere si stiano riconfigurando attraverso la polarizzazione di due macro-attori: quello neo-populista e quello tecnocratico. Entrambi esprimono una doppia rivolta contro le tradizionali forme della democrazia liberale e rappresentativa: la prima da parte dei ceti popolari, la seconda ad opera delle élites. 'Popolo' e 'Tecnica' sono dunque le due parole chiave, oggi socialmente legate tra loro, attorno alle quali si sviluppano e organizzano questi attori, e si consuma la transizione verso la post-democrazia.

PAROLE CHIAVE: Tecnocrazia; neo-populismo; digitalizzazione; globalizzazione; democrazia.

ABSTRACT: The hypothesis discusses in this paper is that – under the influence of digitalisation and the crisis of globalisation – the production of the consensus as well as the legitimisation\delegitimisation of the power are changing through the polarisation of two macro-actors: on the one side, neo-populism; on the other, technocracy. Both express a double uprising against the traditional forms of liberal and representative democracy: the first one from popular classes, the second from élites. Consequently, 'Demos' and 'Technique' are the two keywords, nowadays socially connected, around which such actors evolve and organise themselves, and the transition toward "post-democracy" is developed.

KEYWORDS: Technocracy; Neo-populism; Digitalisation; Globalisation; Democracy.

1. *Introduzione: la post-democrazia*

Il punto di vista qui sviluppato è che sotto gli effetti dei processi di globalizzazione e di digitalizzazione, le modalità contemporanee di produzione del consenso e di legittimazione-delegittimazione del potere si stia riconfigurando attraverso la polarizzazione di due 'macro-reti' di attori, cose, narrazioni e soprattutto politiche – che in seguito, in modo più preciso, definiremo *actor-networks*: quella neo-populista e quella tecnocratica. Nessuna delle due intende superare formalmente la democrazia rappresentativa ma correggerne alcuni difetti (percepiti) attraverso una nuova

interpretazione delle dinamiche politiche democratiche e/o aggiungendo altre istituzioni (nazionali o sovranazionali) accanto a quelle 'classiche' – vale a dire i partiti, il parlamento, il governo e, secondo un'interpretazione più estensiva, gli organi di giustizia costituzionale. Questi universi si muovono perciò nella traiettoria della 'post-democrazia' – come ebbe a definirla già all'inizio del secolo Colin Crouch – cioè di uno svuotamento sostanziale più che formale della democrazia di massa – o democrazia dei partiti – consolidatasi durante la fase d'oro della società industriale avanzata (1950-1980). Se i nodi critici sono quelli della rappresentanza, della legittimazione e del consenso – cioè, del rapporto politica-società – i difetti percepiti sono opposti: per l'universo politico-sociale neo-populista il 'popolo' conta troppo poco, mentre per quello tecnocratico conta troppo. Ragionando in termini generali e dunque necessariamente semplificatori, ciò accade perché i blocchi sociali al loro interno sono molto diversi: nel primo caso si tratta dei ceti popolari e di una parte dei ceti medi, spesso unificati dalla comune appartenenza all'etnia che è stata egemone nella precedente fase della società industrializzata avanzata e della democrazia dei partiti – in Europa e negli USA i 'bianchi' ; nel secondo, abbiamo di fronte a noi la maggior parte delle *élites* economiche e sociali, nazionali e globali, e parte dei ceti medi. Prima di proseguire oltre, una notazione sorge spontanea: i ceti medi – largamente maggioritari nelle società e nelle economie contemporanee – sono quelli che tra i vari strati sociali risultano più divisi – come quasi costantemente è avvenuto nella modernità – anche se, in misura minore, lo sono anche le *élites* e i ceti popolari. Tuttavia, i ceti medi contemporanei non sono polarizzati: esiste almeno un terzo universo al quale una parte di essi appartiene, soprattutto i tradizionali ceti medi impiegatizi e quelli legati a nuove forme di lavoro intellettuale – come la cosiddetta 'classe creativa' secondo la nota definizione di Richard Florida – che sostiene, oggi in una posizione politicamente minoritaria, la necessità di una radicalizzazione della democrazia e dell'introduzione di forme più estese di democrazia diretta, deliberativa o partecipativa. A volte, unendo a ciò posizioni più o meno anticapitaliste.

2. Nuovi attori: globalizzazione, globalismo e anti-globalismo

Riprendendo il nostro ragionamento e partendo dalla globalizzazione e dai suoi effetti ultradecennali, l'appartenenza all'uno o l'altro blocco – piuttosto stabile, in base a varie ricerche empiriche, nei vari paesi –

non dipende solo dallo status e dalla condizione socioeconomica (a sua volta incasellata nei sistemi di stratificazione nazionali e sovranazionali), ma dalla percezione da parte dei vari soggetti sociali di essere o meno avvantaggiati dai principali processi della globalizzazione così come impattano sui contesti nazionali e locali. In altri termini, sul piano economico: aumento della concorrenza, accresciuto ruolo del mercato, maggiore libertà di movimento dei capitali, opportunità lavorative così generate, affermazione del capitalismo delle piattaforme, dell'immateriale e del digitale, ridefinizione delle prestazioni di welfare. Sul piano socioculturale: maggiore mobilità umana, multiethnicità, multireligiosità, comunicazioni più veloci, individualizzazione, ridefinizione dei generi e delle sessualità e loro riconoscimento pubblico. Ciascuno di questi elementi non è statico ma, per definizione, dinamico: perciò il posizionamento 'pro' o 'contro' ciascuno di essi è sempre un posizionamento di fronte al 'mutamento sociale' che la globalizzazione mette continuamente in moto e verso il tasso stesso di cambiamento (lungo il continuum definito dai due estremi: 'troppo veloce' \ 'troppo lento'). Va inoltre precisato che il mutamento sociale del quale si parla è prevalentemente – ma non esclusivamente – di origine esogena (globale) e mette in moto un mutamento endogeno che è quello, praticamente, verso il quale avviene il 'posizionamento' (nazionale\locale).

Normalmente, un determinato soggetto individuale o collettivo non si sente contemporaneamente avvantaggiato o svantaggiato su tutte le dimensioni ma solo su una loro specifica selezione. In più, i vari processi di mutamento possono essere percepiti come strettamente legati tra loro o sovrapposti: per esempio, il peggioramento delle condizioni di lavoro e salariali in un determinato tipo di lavoro manuale possono essere associati alla maggior presenza di lavoratori immigrati – cioè, alla trasformazione in senso multiethnico e multireligioso della società. Questo è quindi anche un altro modo di leggere teorie piuttosto note e consolidate come quella dello *split labour market* per linee etnico-nazionali. Dal punto di vista politico, quello che conta è a quale dei vantaggi o svantaggi, in un determinato momento, si assegna la priorità per definire il proprio posizionamento complessivo. Ne deriva, sempre ragionando per grandi categorie, che 'globalismo' e 'anti-globalismo' sono in un certo luogo e in un certo momento dei veri e propri *actor-network*, vale a dire, per dirla con Latour:

«insiemi di atteggiamenti verso determinati processi di mutamento economico e socioculturale (di origine globale ma declinati al livello locale\nazionale) resi apparentemente coerenti e sensati da una serie di narrazioni e dall'azione di determinati attori, alcuni dei quali le

organizzano e le diffondono (leadership), mentre altri le sostengono e le riproducono (blocco sociale)».

Posta semplicemente così, cioè assumendo questa definizione in modo puramente costruttivista, potrebbe sembrare che la formazione di un determinato *actor-network* sia un puro fatto di abilità propagandistica della *leadership* nell'aggregare un blocco sociale. E che, dunque, esso sia in un certo qual modo 'arbitrario'. Molti intellettuali, soprattutto a sinistra, di fronte a fenomeni che li sgomentavano come il neo-populismo e le sue declinazioni di estrema destra, o il loro successo presso buona parte dei ceti popolari, sono incorsi spesso in questo errore interpretativo; il cui corollario cripto-illuminista – e un po' snob – è: le persone credono a queste cose perché sono state ingannate oppure sono stupide e ignoranti. Dunque, basterebbe un adeguato e 'giusto' investimento educativo e comunicativo per ribaltare la situazione. Purtroppo, le cose non sono così semplici: certi *actor-networks* si formano e proliferano perché si basano su qualcosa di profondo nella vita delle persone, cioè qualcosa che per loro ha davvero significato e non è vissuto come una menzogna – del resto, la storia di tutti i regimi totalitari ci mostra chiaramente che, per quanti mezzi simbolici e coercitivi si investano nella direzione della perpetuazione di un certo 'inganno politico' sullo stato della realtà, questo, almeno nel medio periodo, finisce per essere compreso come tale dalle persone. Per esplorare questa dimensione profonda, in genere, le scienze sociali sono ricorse a tre fattori esplicativi: interessi, bisogni, credenze. In questa sede non vi è lo spazio per lanciarsi in una lunga discussione su quale fattore debba avere la priorità esplicativa: assumeremo semplicemente che gli *actor-networks* si formano perché le narrazioni che le tengono insieme sono in grado di intercettare preesistenti interessi, bisogni e credenze dei soggetti sociali, organizzandone così in modo efficace il loro posizionamento verso l'impatto locale e nazionale dei vari processi della globalizzazione.

3. *La democrazia rappresentativa: una coperta troppo corta*

Se analizziamo tutta la questione dalla quale siamo partiti in questi termini allora potremmo essere portati a pensare che l'*actor-network* neo-populista mette insieme gli scontenti/danneggiati dagli effetti della globalizzazione mentre il contrario avviene per l'*actor-network* tecnocratico e questo sia tutto. In realtà i due universi si tengono in piedi reciprocamente e questa configurazione è possibile solo perché entrambi sono l'espressione

di un profondo scontento verso l'attuale assetto politico-istituzionale: come due persone che, in inverno, condividono uno stesso letto e, avendo una coperta troppo corta, cercano di tirarla dall'una e dall'altra parte, con il risultato che nessuno riesce a riscaldarsi e a rilassarsi davvero. La coperta troppo corta è ovviamente la democrazia rappresentativa e nazionale di fronte alla globalizzazione. Quelli che si percepiscono avvantaggiati la giudicano una limitazione alla possibilità del pieno dispiegamento dei suoi effetti mentre gli altri la considerano uno strumento svuotato. Entrambi, si affidano ad una certa visione sostanziale della democrazia per criticare quella rappresentativa e formale: per i "neo-populisti" l'interesse del popolo deve e può essere fatto solo promuovendo una politica popolare, cioè in buona misura nazionale, da parte di *élites* non-establishment. Ne deriva che gli interessi del popolo, in buona misura, vengono affidati non a leadership organiche alla base 'popolare' ma semplicemente esterne all'establishment: Trump non appartiene certo ai ceti popolari dal punto di vista di classe ma è certamente estraneo e marginale rispetto alle 'rispettabili' *élites* percepite come detentrici del potere nel sistema globale. Per i tecnocrati invece l'interesse del popolo deve coincidere con l'interesse allo sviluppo di una società razionale, possibile solo affidandosi alla tecnica e ai tecnici; unica élite in grado di contrastare le follie e i malfunzionamenti della democrazia rappresentativa – compreso il pericolo di dare il governo in mano ai 'neo-populisti'. In questo caso, però, tale leadership è interna al blocco sociale ed è organicamente rappresentativo di esso. La 'lotta di classe al contrario' che ha introdotto la globalizzazione – come ebbe a dire in un fortunato libro-intervista Luciano Gallino – conduce dunque alla formazione di questi *actor-networks* complementari e a questa particolare configurazione oppositiva. Occorre però, a questo punto, notare un elemento fondamentale. Tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, l'opposizione 'globalisti' \ 'anti-globalisti' si esprimeva in un'arena transnazionale, strutturata dal conflitto tra un'area di movimento definita 'no-global' o 'alter-global' (attori politici non ortodossi) e le istituzioni globali (FMI e, soprattutto, il G8) mentre oggi avviene su una scala multilivello: la dimensione nazionale torna ad essere importante, il potere opera e si articola su più livelli e, accanto ad attori di movimento, diventano sempre più importanti attori politici ortodossi (nuovi partiti che competono alle elezioni, leader di governo ecc.). Quello che occorre spiegare è: perché proprio le narrazioni-culture 'neo-populiste' e 'tecnocratiche' e non qualcos'altro, organizzano l'odierna contrapposizione multilivello? Per rispondere a questa domanda dobbiamo concentrarci sull'analisi delle caratteristiche di queste di queste narrazioni-culture.

4. *Neo-populismo e disuguaglianze globali*

Il neo-populismo come lo conosciamo oggi ha incominciato a prendere forma con i grandi movimenti di protesta in Europa e negli USA (dal movimento *15-M Occupy Wall Street*) a seguito della crisi economica globale del 2005-2007. È in quel momento, con l'affermazione dello slogan 'Noi siamo il 99%' che è emersa la nuova dimensione della stratificazione sociale globale che potremmo definire 'iper-uranica'. Di che cosa si tratta? La presa di coscienza da parte del corpo sociale che accanto al sistema delle disuguaglianze, prevalentemente nazionale, organizzato nei classici tre macro-strati 'classi superiori', 'classi medie', 'classi popolari' ne esisteva un altro, fortemente polarizzato e di livello mondiale, tra gli straricchi alla Jeff Bezos e tutti gli altri esseri umani della terra. Questa super-élite concentra in sé un livello di ricchezza praticamente incommensurabile: ad esempio, è stato calcolato che nel 2018 i 26 individui più ricchi del mondo possedevano il patrimonio equivalente a quello di 3,8 miliardi di persone, cioè della metà più povera della popolazione mondiale. Di fronte ad essa – che agisce soprattutto attraverso il controllo di mega-multinazionali dal volto impersonale e lo spostamento, anch'esso anonimo e mondiale, di flussi spaventosi di capitale – qualunque altra differenza salta e si relativizza: se nelle vecchie società, industriali o post-industriali che fossero, la distanza socioeconomica tra un grande imprenditore proprietario di una fabbrica nazionale e un operaio, per quanto estrema, era ancora commensurabile, ora tutti sono praticamente poveri e privi di potere di fronte alla super-élite. Quindi, al momento abbiamo un doppio sistema di stratificazione: il primo è il classico tripartito a base nazionale di cui sopra e l'altro è quello a base globale tra super-élite e non-élite. In più, mentre il primo sistema presuppone una certa interdipendenza funzionale, politica ed economica tra gli individui e i gruppi che appartengono ai diversi strati, nel secondo sistema le interdipendenze sono sempre astratte e mediate da una catena quasi infinita di meccanismi, attori, situazioni. Il sistema iper-uranico di stratificazione condiziona i sistemi di stratificazione nazionali e, sempre nel decisivo passaggio della grande crisi economica del 2005-2007, appare chiaro ad una parte probabilmente maggioritaria delle società nazionali, primi tra tutti i ceti medi intellettuali, che questo assetto di disuguaglianze li sta ingannando, danneggiando, immiserendo, e che le conseguenze degli sbagli di questa super-élite irresponsabile – come già ebbe a definirla Lasch all'inizio del secolo – cadono interamente sulle spalle della 'non-élite'.

5. *Inattualità della lotta di classe, centralità dei ceti*

La situazione sopra descritta sembra rientrare nel classico schema marxiano della radicalizzazione della lotta di classe che conduce alla rivoluzione sociale. Cioè, all'abbattimento del capitalismo e al superamento dell'assetto liberale, su scala mondiale: in nessun momento della storia moderna e contemporanea, forse, si sono verificate sulla carta tutte le condizioni 'strutturali' che avrebbero dovuto condurre a questo esito ed inverare le previsioni di Marx. Eppure, anche questa volta, ciò non è accaduto. Non solo non c'è stata nessuna rivoluzione sociale violenta nonostante il moltiplicarsi delle proteste ma, alla fine, le persone hanno accettato ovunque di pagare i costi dell'aggiustamento economico-finanziario; la polarizzazione provocata dalla stratificazione iper-uranica, dopo una breve fase iniziale in cui era stata interpretata in chiave economica, venne ben presto definita e riorganizzata dal 'basso' nei termini tutti politico-culturali – e molto più laschi – della contrapposizione 'élite' / 'popolo'. Dalla quale sono nati movimenti, partiti e leader che, anche quando sono andati al potere, non hanno intaccato minimamente l'assetto capitalistico. Perché? Due spiegazioni vanno parzialmente scartate: la prima verte sull'assenza di partiti, soggetti sociali e ideologie esplicitamente rivoluzionarie pronte a 'guidare' le masse all'assalto del 'nuovo' palazzo d'Inverno. Questa spiegazione non funziona completamente perché tutte queste cose sono scomparse o ridotte a fenomeni decisamente marginali molto prima dell'esplosione della 'grande crisi', in seguito al declino della società industriale e alla sconfitta storica del socialismo reale. In altre parole, esse risultavano inattuali e fuori contesto. La seconda si incentra sulla capacità mostrata dai decisori pubblici di mettere in campo politiche adeguate ad affrontare la situazione, evitando la sua degenerazione violenta e rivoluzionaria – a differenza di quanto accaduto nel 1929, si pensi a questo proposito alla decisione assunta dai governi degli USA e dell'Europa di nazionalizzare le banche più in difficoltà, in modo da salvarle da un fallimento che avrebbe travolto tutto e tutti. Anche questa seconda opzione è parzialmente da scartare: essa può spiegare perché il malcontento è stato contenuto ma certo non può dirci perché esso ha dato vita ad una cosa come il neo-populismo. In realtà, abbiamo parlato di un respingimento solo parziale di queste due ipotesi interpretative perché è proprio la loro lettura critica congiunta che ci consente di formulare una terza ipotesi in grado di rispondere, contemporaneamente, alle due domande: perché non è esplosa una rivoluzione sociale e politica? Perché è sorto il neo-populismo? E, dunque, di spingere ulteriormente avanti la

nostra analisi. Quel dato iniziale di tipo socioeconomico rappresentato dal riconoscimento e dalla problematizzazione della stratificazione iper-uranica è ‘scivolato’ in un discorso e una pratica tutta politico-culturale quale è il neo-populismo perché essa, per sua natura, essendo una polarizzazione estrema, produce e ha prodotto, quasi automaticamente, sul piano nazionale, la messa al centro di una diffusa solidarietà interclassista: quello che ha finito per essere il “popolo” era composto da persone provenienti da ogni strato sociale dato che, ciascuno, di fronte alla super-élite, finiva per essere una vittima e vedeva legittimamente relativizzata la sua condizione socioeconomica. Nella stratificazione iper-uranica, cioè, la non-élite si trova in una situazione simile a quella del ‘terzo stato’ nell’*Ancien Régime*. Una moltitudine di donne e uomini senza nobiltà, e questo è tutto. Si rivela così il carattere profondo con cui quella stratificazione viene rappresentata e dunque praticata: in termini (astrattamente) cetuali e non di classe. In più, quasi nessuno, ormai dalla fine degli anni Novanta del XX secolo, definisce la propria identità individuale e collettiva ricorrendo all’idea di classe mentre le ideologie a base marxista che più si agganciavano a questo dato ad un tempo strutturale e cognitivo, sono cadute politicamente in discredito. La libertà politica, come auto-determinazione collettiva e capacità di incidere realmente sulle cose anziché intesa come rafforzamento diritti individuali di libertà, diventa la vera e più urgente questione; che si separa dal problema della natura capitalistica del sistema che pure ha prodotto tutto questo perché quel sistema in sé va bene alla maggioranza del nuovo ‘terzo stato’ e nessuno crede o vede un’alternativa mentre, ad essere sottoposto a critica, è la sua degenerazione neo-liberale – cioè globalista. Così, il XXI secolo che ha portato con sé l’esaltazione della democrazia e, con essa, della pietra angolare del suo sistema di legittimazione, il ‘popolo’, ha fornito tramite di essa la prima e più ‘logica’ risorsa simbolica a cui fare appello per riarticolare il conflitto. Il ‘popolo’ è infatti una categoria assunta in questo contesto sia in senso molto classico – il popolo come insieme di tutti coloro i quali, appunto, non sono nobili, cioè super-élite – sia in senso sociale: il popolo come insieme dei non-super ricchi.

6. *Neo-populismo, conservatorismo e anti-liberalismo*

Nella gemmazione di questo nuovo modello fondato più ‘su ciò che non si è’ che su ciò che ‘si è’ tre cose si sono affermate: la prima è che se il conflitto verte sulla libertà politica collettiva intesa, in ultima istanza, anche

come contrapposizione tra 'locale' e 'globale', e come chiave di accesso ad una diversa giustizia sociale, allora il bersaglio diventa automaticamente lo Stato, i governi nazionali e quelle classi politiche che sembrano non difendere gli interessi del popolo (che li ha eletti) contro le super-élite. La seconda è che la democrazia viene giocata contro il liberalismo che nella sua versione 'neo-liberista' ha consentito tramite l'esaltazione del mercato globale aperto, del commercio internazionale, della mobilità dei fattori di produzione, l'affermazione della super-élite. Tuttavia – e qui siamo al terzo punto – questa critica al neo-liberalismo inteso come globalismo – e non al capitalismo in sé – finisce per travolgere anche tutte le tendenze e soggettività culturali e sociali che vengono giudicate maggiormente espressione di questa modernità globale; per definizione degenerata e incentrata sull'individualismo estremo e finanche perverso delle sue super-élite: la differenza culturale e sessuale, prima di tutto. Del resto, la categoria di popolo è vaga – ed esplosiva – abbastanza da poter essere intesa anche in senso culturale e morale: cioè, come popolo etnicamente omogeneo e, dunque, fortemente conformista e massificato nei costumi e negli orientamenti sessuali. Mai scordare, infatti, il motto fondamentale del nazismo: *ein Volk, ein Reich, ein Führer* (un popolo, un impero, un capo). Ne deriva che il neo-populismo finisce per istituzionalizzare e far emergere, di nuovo e con termini nuovi, la frattura tutta politico-culturale dalla quale siamo partiti tra chi sostiene la bontà della globalizzazione neo-liberale e chi gli si oppone; rovesciandola però, rispetto al segno politico con cui era partita, in chiave conservatrice se non, in alcuni casi, reazionaria: gli oppositori, quelli che vengono definiti e si definiscono 'popolo' combattono su base politica e moralista l'ulteriore spingersi in avanti della globalizzazione e, in nome della libertà politica collettiva – cioè antica, pre-moderna, organicista, se ricordiamo l'insegnamento di Benjamin Constant – propendono per un ritorno ad un passato nazionale profondamente mitizzato.

7. Il mito tecnocratico

La 'tecnocrazia' intesa come una forma di governo nella quale il potere dello Stato e delle istituzioni pubbliche è detenuto da una classe dirigente non elettiva e non politica ma fondata sulla competenza 'tecnica' e sulla cooptazione non è mai esistita nella realtà. La tecnocrazia così intesa può essere tematizzata come uno dei grandi miti della modernità: essa ha espresso, sin dal XVII secolo – pensiamo in particolar modo a quell'utopia

esemplare che è stata la *Nuova Atlantide* di Bacone – l’aspirazione dei nuovi intellettuali laici – formatisi in contrapposizione all’ortodossia religiosa e scolastica ed orientati alla produzione di un sapere scientifico sperimentale e alla centralità della ragione – a sostituire le classi politiche propriamente dette nel governo dello Stato. A questa aspirazione è seguita sempre l’idea che potesse realizzarsi un governo perfetto, incorruttibile, orientato al bene comune, non discrezionale e, dunque, profondamente estraneo all’irrazionalità della politica. Soprattutto quella dei ceti aristocratici. Il mito tecnocratico si è dunque formato prima dell’invenzione stessa del termine – di molto successivo e nato negli USA con la grande crisi del Ventinove – e ha avuto, prima del Novecento, due versioni teoriche diverse: una autoritaria, verticistica e statalista la cui prima espressione è stata il ‘dispotismo illuminato’ nel XVIII secolo; recuperato dalla nascita stessa della sociologia, nel XIX secolo, con le opere di Saint Simon e, soprattutto, di Comte, che indicavano la necessità per la società industriale di dotarsi un governo e un’organizzazione sociale scientificamente fondate (la sociologia come nuova ‘scienza politica’ dell’età positiva). E una versione liberale, culminata in un’idea della politica come ‘tempio dei migliori’; cioè, un’élite borghese al potere, espressione per via elettorale (suffragio ristretto) di una e una sola classe sociale, naturalmente più istruita, più razionale, più competente. Formatasi sui sempre eterni classici greci che, come sottolinea Paolo Pombeni, guardavano alla partecipazione delle masse alla politica come un male assoluto che avrebbe comportato, inevitabilmente, l’ascesa della demagogia e la rovina della società. In particolare, mettendo in discussione le istituzioni più razionali e naturali di tutte: la famiglia, la proprietà e il mercato autoregolato.

Già da questa brevissima e sommaria ricostruzione si capisce perché quello tecnocratico è sin dall’inizio un mito politico: tanto nel dispotismo illuminato quanto nel modello liberale ottocentesco la politica discrezionale, guidata dalle passioni, dagli interessi e dalla corruzione, spesso estranea ad un’“oggettiva” competenza o all’interesse generale, non scompariva affatto ma continuava, anche se con forme diverse, ad essere protagonista delle vicende del potere. E questo perché gli intellettuali che la teorizzavano erano sempre ‘profeti disarmati’; bisognosi e al tempo stesso ostinatamente alla ricerca di un qualche altro soggetto politico forte – dotato, cioè, delle risorse materiali che in gran parte dominano la vita del genere umano, cioè il denaro e le armi – che li aiutasse ad entrare nel circuito del potere reale: i sovrani, i dittatori o le classi economicamente dominanti. Contemporaneamente, riconoscere nella tecnocrazia un mito politico – rinnovatosi fortemente nel Novecento con l’idea di uno Stato

pianificatore e di una rivoluzione manageriale in grado di spazzare via, ancora una volta, la ‘vecchia’ politica parolaia, partigiana e incompetente – ci fa vedere che esso non si iscrive in un ‘ordine del discorso’ – avrebbe detto Foucault – favorevole alla partecipazione reale delle masse al governo ma nel suo opposto: la stigmatizzazione della capacità di queste stesse masse di auto-governarsi senza mandare tutto in rovina; finanche di perseguire la ‘democrazia sostanziale’ ostacolata dalla inevitabile degenerazione alla quale avrebbe condotto la ‘democrazia formale’. Convinzione senz’altro alla base anche dello ‘gnosticismo politico’ – come lo definì efficacemente Voegelin – e di tutte le idee avanguardiste di realizzazione della rivoluzione sociale e politica (principalmente il marxismo-leninismo) che, sostituendo all’idolatria della competenza tecnica quella dell’ideologia, e alle classi dominanti le classi subalterne, mantenevano intatto tutto l’elitismo insito nel pensiero tecnocratico.

8. *La realtà della politica tecnocratica*

In breve, tutte queste considerazioni sono il modo migliore per spiegare perché preferisco parlare di politica tecnocratica e di *actor-network* tecnocratico anziché, semplicemente, di tecnocrazia: il concetto di politica tecnocratica ci fa vedere, in particolare nel contesto contemporaneo, una nuova forma di gestione del potere nel quale quote crescenti di *expertise* umano e non-umano vengono incluse nei circuiti del potere da parte delle classi politiche e, soprattutto, nel *decision-making*. Come sostiene Guy Eyal, l’*expertise* è dunque costituita da una serie di attori interdipendenti ad altri attori non-esperti, magari eletti tramite le procedure della democrazia formale, e da pezzi di società – attualmente soprattutto quelli maggiormente avvantaggiati o proprio espressione dei processi di globalizzazione neo-liberali. La politica tecnocratica è dunque non una forma neutrale e più illuminata di politica – anche se spesso gli esperti che operano, a vario titolo, nelle istituzioni pubbliche, si presentano così – non l’opposto della politica in quanto tale ma della democrazia formale, rappresentativa e fondata sui partiti di massa e sul suffragio universale. Essa è una forma di limitazione di questo regime politico e, in alcuni casi, un suo correttivo esogeno. L’avversaria della demagogia, la cui ultima espressione è il neo-populismo.

Perché si afferma proprio questa forma di politica tecnocratica come forma maggiormente espressiva della globalizzazione e dei suoi ‘vincitori’?

Semplificando molto un fenomeno altamente complesso possiamo dire che ciò si basa su due processi: uno culturale, politico e ideologico, e un altro socioeconomico.

9. La quadratura del cerchio: società razionale ed efficienza economica

Il primo processo si basa sulla convinzione che negli anni Sessanta e Settanta siamo andati vicino alla catastrofe perché la ricerca demagogica del consenso di fronte ad una società altamente conflittuale, in ebollizione e sotto la minaccia della lotta di classe, aveva portato a prediligere la partecipazione e la rappresentanza democratiche a scapito della governabilità; questo minacciava profondamente il capitalismo e il suo ulteriore sviluppo. Il rovesciamento di questo equilibrio tra ‘governabilità’ e ‘partecipazione/rappresentanza’ fu fortemente sospinto dall’inarrestabile ascesa di una nuova ideologia che, di fronte alla stagflazione, alla recessione e alla crisi mortale del socialismo reale, era in grado di interpretare su base egemonica il protagonismo dei nuovi bisogni di libertà, auto-realizzazione e auto-affermazione che proprio i movimenti degli anni Sessanta e Settanta avevano posto al centro (la ‘Rivoluzione silenziosa’ di cui parlò Inglehart): il neo-liberalismo. Questa ideologia, rimessa al centro della scena politica dai governi Thatcher e Regan nei primi anni Ottanta ma già pienamente sviluppata negli anni Trenta – si pensi al colloquio ‘Walter Lipmann’ – si basa su una complessa e raffinata teoria politico-economica – i cui principali esponenti sono Popper e Von Hayek – per cui: a. tutti gli esseri umani aspirano alla libertà politica ed esistenziale, b. la “società aperta” è il modello sociale che meglio consente di realizzare questa aspirazione naturale, c. tale società aperta mette al centro il mercato, d. la messa al centro del mercato consente la realizzazione del massimo di efficienza economica, e. la razionalità sostanziale di questa società (i valori politico-sociale su cui è fondata) si sposta perfettamente con la razionalità formale necessaria per realizzarla (le istituzioni del mercato aperto e auto-regolato). Ne consegue che una politica *davvero* razionale, espressione di esseri umani davvero razionali, deve e non può non costruire tutto questo; riuscendo in quella quadratura del cerchio nella quale il marxismo e il socialismo (non liberale) avevano fallito: mettere insieme, in modo armonico e fondato, ‘fini’ e ‘mezzi’. Cosa c’entrano in tutto questo la scienza e la competenza? Tantissimo perché le conclusioni della scienza economica ‘migliore’ – sia dal punto di vista teorico sia sulla base delle evidenze storiche dovute alla

sua capacità di risolvere problemi come la stagflazione degli anni Settanta e assicurare un nuovo sviluppo materiale – convergono con quelli della filosofia (liberale). In più, a questa scienza e alle sue competenze non può che essere affidato il compito di cambiare la società; cioè, di eliminare le scorie del passato centralista e statalista che aveva soffocato la realizzazione della società razionale. Il paradosso è questo: i neo-liberali nascono dalla critica dello Stato pianificatore e del collettivismo – che includeva anche la critica al dominio dei burocrati e dei pianificatori dello Stato, cioè della forma con cui si era affermata, dopo la crisi del Ventinove, la prima ideologia tecnocratica, molto vicina al socialismo – ma era proprio di uno Stato più interventista perché riformatore e regolatore, sulla base dei risultati della scienza, che essi avevano bisogno per realizzare la nuova società aperta (globale). Lo Stato non arretrava ma si ricalibrava; e si sottometteva ai ‘nuovi templi della competenza’ che avevano, ora, un respiro transnazionale: FMI, Banca Mondiale ecc.

10. *Tecnoscienza e digitalizzazione*

L'altro processo fondamentale per l'affermazione della politica tecnocratica contemporanea è data dall'enorme sviluppo della tecnoscienza all'interno della società e dell'economia e dal suo impatto sulla struttura della divisione del lavoro sociale: come messo in luce già da Beck, questo rappresenta un cambiamento epocale perché comporta che ogni settore della vita sociale diventi, corrispondentemente, un settore di “specializzazione epistemica” che deve essere trattata, necessariamente, da professionisti; gli “esperti”, dotati della formazione, dei titoli e dell'esperienza necessaria. Un processo di ‘scientizzazione’ – per usare un orribile neologismo – che investe tanto il settore privato quanto quello pubblico nonché quell'immenso spazio grigio oggi rappresentato dalla loro commistione – si pensi a quanti soggetti privati oggi svolgono funzioni pubbliche o sono fornitori di servizi fondamentali per la vita delle istituzioni pubbliche. A questo punto vi sarebbero molti temi da affrontare ma due risultano decisivi per la nostra analisi: il primo è che la tecnoscienza introduce nel sistema decisionale delle istituzioni non tanto la forma pura, ‘laboratoriale’ di scienza; quanto una sua forma edulcorata e altamente stilizzata: quella che Guy Eyal, tra gli altri, definisce ‘scienza regolativa’. La scienza regolativa non segue i tempi lunghi della scienza e non si basa sulle prove sperimentali o su lunghi studi: è una forma cognitiva che si basa sull'addestramento, sull'esperienza

e sulla reputazione dell'”esperto” utilizzata per dare un parere o affrontare soprattutto una nuova questione. Si diffonde un nuovo virus? Naturalmente non possiamo aspettare che la scienza ‘vera’, con i suoi tempi, studi a fondo il fenomeno prima di agire; occorre affidarsi al parere di persone formate sulla materia le quali daranno pareri esperti che condizioneranno le decisioni pubbliche ma che, inevitabilmente, saranno basate su quell’ampio margine di incertezza che deriva dall’ignoranza del fenomeno in sé; e dal tentativo di definirlo rapidamente – le decisioni richiedono tempi brevi, oggi – sulla base di un *background* (passato) invece che attraverso esperimenti, discussioni della comunità scientifica ecc. Questo elemento finisce per generare enormi conseguenze, prima tra tutti la perdita di quella “sacra aurea” che circondava, in passato, la scienza moderna: il grande pubblico scopre che essa è fallibile, incerta, contesa nella sua verità da una molteplicità di esperti che si contendono la patente di autorevolezza. Nella sua onnipresenza la tecnoscienza, declinata come scienza regolativa, si secolarizza. Il secondo tema riguarda invece la progressiva sostituzione dell’esperto umano con l’expertise artificiale: lo sviluppo dell’intelligenza artificiale e della digitalizzazione comportano l’incorporazione del sapere nelle macchine e l’automatizzazione tanto del controllo quanto della produzione della conoscenza e delle informazioni. Gli esperti non umani sono migliori di quelli umani, nella logica del potere: non si riposano, non hanno interessi personali, sono impersonali e più veloci. Né pietà né rimorsi. Tutte caratteristiche perfettamente in linea con quel procedere della razionalizzazione sociale che Weber indicava come ‘destino dell’Occidente’.

11. *Le vie della politica tecnocratica*

L’*actor-network* tecnocratico che presenta tutte queste ambiguità, contraddizioni e debolezze ma anche una fortissima flessibilità, esprime quindi tutto quel portato prometeico – cioè crescere materialmente, in ricchezza, trasformando il mondo – funzionale allo sviluppo dell’élite economica globale e di quella parte dei ceti medi che se ne avvantaggiano: non si tratta di due cose diverse – la politica tecnocratica e i suoi soggetti sociali – ma di due cose che si manifestano insieme e sono co-esistenti. Del resto, la tecnoscienza contemporanea non è pensabile senza il grande capitale e i suoi interessi e viceversa. L’elitismo che indebolisce la democrazia rappresentativa non è pensabile senza il modello sociale profondamente elitista che domina l’organizzazione sociale della scienza e così via.

Cinque sono le vie principali con le quali si esprime, concretamente, la politica tecnocratica: quella che viene definita la de-politicizzazione, cioè affidare ad istituzioni tecniche la cura e la gestione di materie pubbliche sottraendole alla politica democratica (si pensi al fenomeno delle Autorità); la crescita di potere di istituzioni indipendenti dalla politica (come le banche centrali) e che fungono da ‘custodi’ della riproduzione del sistema; la formazione di commissioni tecniche che partecipano ai processi decisionali; la costituzione di governi gestiti da personale non eletto e la cui principale base di legittimazione deriva da una presunta competenza tecnica; l’affidare interi processi decisionali a macchine intelligenti. Il tutto sorretto dall’ideologia neo-liberale che sostiene che l’efficienza e la razionalizzazione siano il miglior vettore per produrre la libertà: valori ed interessi andrebbero quindi di pari passo.

12. Osservazioni conclusive: divergenze o convergenze?

Per concludere, ritornando alla nostra domanda di partenza (perché proprio le narrazioni-culture ‘neo-populiste’ e ‘tecnocratiche’ e non qualcos’altro, organizzano l’odierna contrapposizione multilivello?) possiamo ipotizzare che la risposta si trovi nel fatto che ‘popolo’ e ‘tecnica’ sono le uniche parole ancora ricche di senso e significato che il declino della società industriale e la crisi della modernità ci restituisce. Quelle senza le quali la nostra condizione contemporanea non sarebbe pensabile poiché, l’idea stessa di soggetto – come capacità di agire e di essere una ‘volontà di sapere e di potenza’ – che si nasconde dietro ciascuna di esse, non sarebbe praticabile e neanche pensabile. Un soggetto in rivolta però piuttosto che integrato nelle dinamiche del sistema. Sono dunque solo complementari questi due universi sociopolitici, tali da trovare una meta-conciliazione solo nel ‘tutto’ sociale e politico che generano oppure esiste anche un certo terreno comune? Offriremo solo una suggestione per poter iniziare a rispondere a questa domanda: nel suo libro del 1945 *La folla. Seimila anni di lotta contro la tirannide* Guglielmo Giannini, teorico e animatore del Fronte dell’Uomo Qualunque, antesignano di tutti i movimenti neo-populisti contemporanei, sostiene che il miglior governo per il popolo deve sbarazzarsi dei classici politici politicanti che siedono in Parlamento – e quindi del Parlamento stesso – per sostenere l’unica forma politica che può tutelarli: un governo formato da tecnici ed esperti.

Suggerimenti bibliografici

- M. Anselmi., *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano 2017.
- F. Antonelli, *Democrazia e tecnocrazia. L'egemonia ai tempi della società digitale*, L'Asino d'oro, Roma 2019.
- F. Antonelli, *Technocratic Politics. Beyond Democratic Society?*, Routledge, London & New York 2022.
- U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1985), Carocci, Roma 2000.
- F. Capelli, *Il futuro addosso. L'incertezza, la paura e il farmaco populista*, Guerini e Associati, Milano 2018.
- A. Comte, *Corso di filosofia positiva* (1830), UTET, Torino 1979.
- B. Constant, *Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819), Ed. Riuniti, Roma 1992.
- C. Crouch, *Postdemocrazia* (2000), Laterza, Roma-Bari 2005.
- I. Diamanti, M. Lazar, *Popolocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2018.
- G. Eyal, *The crisis of Expertise*, Polity, London 2019.
- R. Florida, *L'Ascesa della Nuova Classe Creativa* (2002), Mondadori, Milano 2003.
- L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- G. Giannini, *La folla. Seimila anni di lotta contro la tirannide*, Editrice Faro, Roma 1945.
- A. Giddens, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo* (1990), il Mulino, Bologna 1994.
- A. Gouldner, *Il futuro degli intellettuali. Per una sociologia del discorso critico* (1979), Mimesis, Milano 2015.
- M. Hardt M., A. Negri, *Impero* (2001), Rizzoli, Milano 2003.
- F. Hayek von, *La via della schiavitù* (1944), Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.
- M. Horkheimer, *Eclisse della ragione* (1947), Einaudi, Torino 2000.
- R. Inglehart, *La rivoluzione silenziosa* (1977), Rizzoli, Milano 1983.
- B. Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, OUP Oxford, Oxford 2007.
- K. Marx, *Manoscritti economico-filosofici* (1844), Einaudi, Torino 2004.

- K. Marx, *Per la critica dell'economia politica* (1859), Clinamen, Firenze 2011.
- G. Moini, *Neoliberismo*, Mondadori, Milano 2020.
- Y. Mounk, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale* (2018), Feltrinelli, Milano 2018.
- T. Numerico, *Big data e algoritmi*, Carocci, Roma 2021.
- P. Perulli, P. Vettoreto, *Neoplebe, classe creativa, élite*, il Mulino, Bologna 2022.
- Platone, *La Repubblica*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, il Mulino, Bologna 1985.
- K. Popper, *La società aperta e i suoi nemici* (1966), Armando Editore, Roma 1996.
- C.H. Saint-Simon *L'Industrie* (1817), cit. in M. Larizza Lolli, *Scienza, industria e società. Saint-Simon e i suoi primi seguaci*, Il Saggiatore, Milano 1980.
- N. Urbinati, *Pochi contro molti. Il conflitto politico nel XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari 2020.
- E. Voegelin, *La nuova scienza politica* (1952), Edizioni Borla, Roma 1968.
- I. Wallerstein, *Il sistema mondo nell'economia moderna* (1974, 1980, 1989), 3 voll., il Mulino, Bologna 1995.
- M. Weber, *Economia e società* (1922), I vol., Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea 1961.

FRANCESCA DI LASCIO

Verso nuovi modelli di protezione delle risorse naturali?

ABSTRACT: Tradizionalmente, nei sistemi giuridici di *civil law* la protezione delle risorse naturali è perseguita attraverso il modello demaniale di matrice francese. Nell'ultimo ventennio, tale modello è stato messo in discussione sotto diverse prospettive. Da un lato il dibattito sui beni comuni (talvolta assimilati alle *res communes omnium* di natura romanistica) ha portato alla critica del concetto di proprietà pubblica; dall'altro, la crescente valorizzazione dell'interesse ambientale ha posto la necessità di ipotizzare forme di tutela alternative basate non sul regime proprietario delle risorse naturali ma sulla loro attitudine a garantire diritti fondamentali. In questo filone si inseriscono, i *climate cases* nei quali i giudici adottano condanne di adempimento per imporre agli Stati l'adozione di misure di contrasto al cambiamento climatico così da tutelare i diritti delle generazioni future. Accanto ai modelli di protezione descritti, si collocano quelli in cui la tutela avviene mediante un'inversione della prospettiva antropocentrica. Qui la Natura diviene soggetto di diritto titolare di proprie pretese poiché le viene riconosciuto il possesso della personalità giuridica e, quindi, la capacità di compiere azioni giuridiche. Si tratta di una nuova possibile prospettiva che deve essere indagata per valutare possibili alternative ai regimi tradizionali di protezione del patrimonio naturale.

PAROLE CHIAVE: Diritto amministrativo; natura; demanio; risorse naturali.

ABSTRACT: Traditionally, in civil law legal systems, the protection of natural resources has been pursued through the French State model. In the last two decades, this model has been challenged from different perspectives. On the one hand, the debate on the commons (sometimes likened to the *res communes omnium* of Roman law) has led to a critique of the concept of public property. On the other hand, the growing interest in environmental issues has made it necessary to assume alternative forms of protection based not on the proprietary regime of natural resources but on their ability to guarantee fundamental rights. In this vein are the climate cases in which judges adopt fulfilment sentences to force States to adopt measures to combat climate change and to protect the rights of future generations. Alongside the protection models described, there are those in which protection occurs through an inversion of the anthropocentric perspective. Here, Nature becomes a subject of law with its own claims since it is recognised as possessing legal personality and thus the capacity to perform legal actions. This is a possible new perspective that needs to be investigated in order to evaluate possible alternatives to the traditional regimes of natural heritage protection.

KEYWORDS: Administrative Law; Nature; State property; Natural Resources.

1. Sierra club vs Morton case: *la natura come soggetto di diritto?*

Verso la fine degli anni Sessanta del secolo scorso, la *The Walt Disney Company* presentò il progetto di costruzione di un grande complesso sciistico all'interno della *Mineral King Valley*, una zona montuosa della *Sierra Nevada* sita nello Stato della California. La struttura avrebbe portato alla costruzione di numerose nuove infrastrutture, tra cui un'autostrada, e ad un impetuoso sviluppo turistico dell'area naturale abitualmente frequentata da escursionisti. Il *Sierra Club*, un'associazione ambientalista radicata da tempo nella zona e molto attiva nella sua conservazione, ha presentato ricorso contro gli atti di approvazione del progetto rilasciati dallo *U.S. Forest Service*. In primo grado, i giudici hanno ritenuto che il *Sierra Club* fosse dotato di legittimazione a ricorrere, anche se non era immediatamente dimostrabile che avrebbe subito un danno diretto dalla realizzazione dell'impianto, e hanno accolto la richiesta di ingiunzione di sospensione dei lavori di costruzione. In appello si è invece affermato un orientamento di segno opposto che ha portato alla ripresa delle attività di realizzazione del complesso. Nel 1971, il *Sierra Club* ha presentato ricorso davanti alla *U.S. Supreme Court* che ha rigettato l'appello, confermando a maggioranza dei suoi membri la mancata legittimazione dei ricorrenti e affermando, al contempo, che in futuro gli stessi avrebbero comunque potuto presentare prove concrete dei danni subiti a seguito della costruzione.

Nonostante l'esito non favorevole per i ricorrenti, il *Sierra Club vs Morton case* ha avuto una notevole risonanza in ragione dei contenuti di una delle opinioni dissenzienti. Il giudice *Douglas* aveva, infatti, fondato la sua pronuncia a favore dell'accoglimento del ricorso sulla possibilità che fosse riconosciuta la personalità giuridica all'area naturale interessata dalla trasformazione, così da consentirle una legittimazione in giudizio autonoma e ulteriore rispetto a quella del *Sierra Club*. Il passaggio più significativo della *dissenting opinion* è il seguente:

«The critical question of 'standing' would be simplified and also put neatly in focus if we fashioned a federal rule that allowed environmental issues to be litigated before federal agencies or federal courts in the name of the inanimate object about to be despoiled, defaced ... and where injury is the subject of public outrage. Contemporary public concern for protecting nature's ecological equilibrium should lead to the conferral of standing upon environmental objects to sue for their own preservation... The voice of the inanimate object, therefore, should not be stilled...

It merely means that before these priceless bits of Americana (such as a valley, an alpine meadow, a river, or a lake) are forever lost or are so transformed as to be reduced to the eventual rubble of our urban environment, the voice of the existing beneficiaries of these environmental wonders should be heard... Those who hike the Appalachian Trail into Sunfish Pond, New Jersey, and camp or sleep there, or run the Allagash in Maine, or climb the Guadalupe in West Texas, or who canoe and portage the Quetico Superior in Minnesota, certainly should have standing to defend those natural wonders before courts or agencies, though they live 3,000 miles away ... That is why these environmental issues should be tendered by the inanimate object itself. Then there will be assurances that all of the forms of life which it represents will stand before the court ... Those inarticulate members of the ecological group cannot speak. But those people who have so frequented the place as to know its values and wonders will be able to speak for the entire ecological community».

La proposta, che ha avuto una considerevole eco mediatica in tutto il Paese, convinse la *The Walt Disney Company* a rinunciare al progetto per non subire danni reputazionali. Inoltre, nel 1978, grazie all'insistenza del *Sierra Club*, tutta l'area della *Mineral King Valley* è stata inclusa all'interno del *Sequoia National Park* e sottoposta ad uno speciale regime di protezione ambientale e paesaggistica.

Il *Sierra Club vs Morton case*, dove per la prima volta è stato sollevato il tema della rappresentanza legale della natura e dei suoi elementi in un giudizio in materia ambientale, evidenzia l'attitudine delle risorse naturali di configurarsi quale centro di imputazione di molteplici interessi. Allo stesso tempo, il caso evidenzia come tali interessi possano porsi in contrapposizione tra loro e come, nella composizione dei conflitti, un ruolo fondamentale sia riservato al diritto amministrativo, cui compete dare esecuzione ai precetti normativi astratti che il legislatore definisce per garantire la sostenibilità del rapporto tra risorse naturali e prerogative individuali e collettive.

Negli ultimi trent'anni, questa relazione ha acquisito una rilevanza crescente in ragione dei problemi posti dal progressivo depauperamento delle matrici ecosistemiche dovuto ai mutamenti climatici e all'aumento della popolazione mondiale (vedi i dati riportati nel report 2019 della *Intergovernmental Science – Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* (IPBES). L'affermazione delle istanze ambientali ha favorito, a livello globale, l'introduzione di un numero crescente di regole e di strumenti amministrativi volti a favorire lo sfruttamento sostenibile delle

risorse naturali o la loro salvaguardia attraverso l'esclusione delle attività di appropriazione e di trasformazione per mano dell'uomo.

Nonostante questo, si assiste comunque al crescente manifestarsi di conflitti che si sviluppano sia nella fase di attuazione delle politiche pubbliche formulate in materia ambientale, sia nell'ambito delle procedure amministrative di loro esecuzione. L'insieme dei precetti volti a disciplinare la 'natura' da molteplici quanto differenti prospettive sembra quindi non riuscire ad evitare il manifestarsi di disfunzioni amministrative suscettibili di indebolire l'effettività delle regole e, di conseguenza, il raggiungimento dell'equilibrio tra gli interessi cui le stesse regole tendono.

Ulteriori esempi sorreggono questa tesi.

2. *Casi, problemi, tendenze*

Nella regione cilena di *Valparaiso* l'eccessivo uso delle falde acquifere dovuto alla monocultura intensiva di avocado ha drasticamente ridotto la disponibilità di acqua potabile, concorrendo ad innalzare i livelli di siccità nella zona. Nel 2019, il Governo cileno ha qualificato il territorio come *zona de catastrofe hidrica* e, a partire dal 2020, ha adottato misure di contingentamento della risorsa per il consumo umano e per l'uso domestico, avviando al contempo un servizio di trasporto con cisterna dell'acqua potabile gravante sulla spesa pubblica. In un report dello stesso anno, il *working group* di esperti indipendenti nominati dall'*Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)* delle Nazioni Unite, sotto la guida dello *Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation*, ha dichiarato che progetti di sviluppo economico basati sull'ulteriore incremento della coltivazione di avocado per i mercati stranieri, avrebbero favorito violazioni del diritto di accesso all'acqua e, indirettamente, di altri diritti correlati.

Nel 2017, il *board of management* dell'*Uluru-Kata Tjuta National Park*, situato nel *Northern Territory* australiano, ha votato all'unanimità una risoluzione contenente il divieto di qualunque forma di arrampicata sulla montagna australiana, considerata sacra dalle popolazioni aborigene. Ha, inoltre, stabilito che tale attività, qualificabile come violazione dell'*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* (EPBC) e dell'*Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act Regulation 2000* (EPBC Regulation), sarebbe stata sanzionabile. La decisione ha favorito la ripresa di un acceso dibattito nel Paese che vede la

contrapposizione degli aborigeni, proprietari del promontorio e sostenitori della necessità di una sua tutela spirituale e ambientale, e le imprese turistiche, per le quali la scalata rappresenta un elemento irrinunciabile nell'offerta di servizi di *loisirs*.

A partire dal 2018, a seguito di un mutamento di indirizzo nelle politiche ambientaliste del governo brasiliano, la deforestazione ha avuto un rinnovato tasso di crescita e questo ha riacceso l'annoso conflitto tra associazioni ambientaliste, gruppi imprenditoriali agricoli e istituzioni governative. I dati raccolti su base mensile nell'ambito del progetto PRODES, che usa le immagini satellitari per tracciare la deforestazione dell'area amazzonica, mostrano come il 2021 sia l'anno con la maggiore superficie disboscata dell'ultimo decennio. Gli effetti derivanti dall'incremento dell'attività entropica sulle foreste sono stati, peraltro, amplificati dall'aumento del numero e dell'intensità degli incendi scoppiati in Amazzonia, che nel 2019 hanno raggiunto il livello più alto a partire dal 2010. L'aumento della deforestazione è stato favorito da alcune modifiche introdotte dalla *lei n. 12651 de 25 maio 2012* che ha revocato la *lei n. 4771 del 15 setembro 1965* (cosiddetto *codigo florestal*) e che ha introdotto, tra l'altro, un'amnistia per le sanzioni relative ad aree disboscate illegalmente prima del 2008 e una riduzione delle sanzioni per la deforestazione disposta su piccoli appezzamenti terrieri. Le modifiche sono state impugnate davanti al *Supremo Tribunal Federal (STF)* che, nella decisione in *plenaria del 21 de fevereiro 2018*, le ha giudicate solo parzialmente incostituzionali.

I casi riportati evidenziano come sia in corso un profondo cambiamento nel rapporto tra poteri pubblici e risorse naturali.

Tale relazione, per lungo tempo fondata sull'appropriazione delle risorse per fini di sviluppo economico, appare ora sempre più orientata in funzione di protezione e di conservazione. Di conseguenza, l'appropriazione è legittima solo se sostenibile ovvero se compatibile con il mantenimento della capacità di riproduzione delle singole matrici ambientali. Il rafforzamento della funzione di tutela agisce in una duplice direzione: la prima, di tipo 'conservativo', vede l'uso di strumenti e misure amministrative finalizzati a preservare le condizioni originarie del patrimonio naturale dagli effetti di attività antropiche e dagli eventi climatici; la seconda, di 'protezione attiva', si esprime attraverso la limitazione degli usi ritenuti maggiormente suscettibili di generare mutamenti irreversibili delle loro caratteristiche primarie.

La ragione principale che sta determinando questo mutamento risiede, come si è detto, nel rapido depauperamento delle risorse naturali causato dai mutamenti climatici e dall'eccesso di attività antropiche di consumo.

La scarsità dei beni disponibili genera, infatti, l'impossibilità di soddisfare i bisogni espressi dai cittadini da parte degli Stati nazionali e, al contempo, favorisce la contrapposizione tra istanze confliggenti, quando non addirittura escludenti.

La trasformazione in corso sta influenzando l'effettività dei regimi giuridici cui le risorse naturali sono sottoposte nei diversi sistemi nazionali e sta favorendo modifiche dei relativi fondamenti. La consapevolezza della crescente fragilità del patrimonio naturale ha, infatti, determinato l'emergere dell'interesse ambientale e il riconoscimento del valore 'planetario' di un ampio novero di *res naturalis*. Questi due fattori hanno, a loro volta, favorito l'introduzione di regole e strumenti amministrativi di protezione delle risorse naturali ulteriori rispetto a quelli tradizionali, con l'effetto di rafforzare questa funzione rispetto a quella di sostegno dello sviluppo economico. Da qui, l'aumento dei conflitti tra Stati, amministrazioni territoriali, cittadini e operatori economici.

Il tema si presenta, peraltro, in modo differente a seconda che il regime delle risorse naturali ne comporti o meno l'inclusione nella proprietà pubblica e, in specie, nel regime demaniale tipico di molti sistemi europei di *civil law*. In questo caso, le decisioni relative alla loro destinazione d'uso, pur essendo rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione proprietaria, devono tenere conto dei limiti imposti dalle scelte di governo del territorio che sono operate attraverso atti normativi, di programmazione e di pianificazione adottati da più livelli di governo coinvolti. Da un lato, quindi, possono sorgere dispute tra amministrazioni e operatori economici in relazione alla destinazione d'uso delle risorse, in particolare quando questa predilige la fruizione generale rispetto al loro sfruttamento a fini imprenditoriali. Dall'altro, le contese possono interessare i diversi livelli di governo coinvolti nella cura delle risorse naturali, soprattutto quando la frammentazione o la duplicazione delle competenze crea zone di opacità nell'attribuzione delle responsabilità gestionali.

Se, invece, le risorse naturali presentano rilevante interesse generale ma appartengono a privati, la legge permetterà all'amministrazione di apporre vincoli e limitazioni al diritto di proprietà dei terzi. In questo caso, i conflitti dipenderanno dall'ampiezza e dalla pervasività dei poteri pubblici sui beni naturali e dal margine di discrezionalità di cui l'amministrazione gode nell'applicarli.

Il consolidamento della funzione di protezione acquista rilievo, oltre che dal punto di vista procedurale, anche in termini soggettivi. Il contenzioso climatico, ad esempio, mostra un graduale ampliamento dei

soggetti cui è riconosciuta legittimazione attiva in giudizio per la difesa dei diritti fondamentali, la cui soddisfazione avviene attraverso la garanzia di conservazione delle risorse naturali.

La tutela giurisdizionale non è più considerata funzionale soltanto all'imposizione di azioni risarcitorie e di ripristino, ma diventa anche un mezzo in grado di favorire l'adozione di previsioni normative di medio e lungo periodo che agiscono a monte dell'azione amministrativa di esecuzione. Un esempio di quanto affermato è dato dall'ordinanza del 24 marzo 2021 con la quale il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) ha accolto alcuni ricorsi aventi ad oggetto la legge federale sul clima adottata il 12 dicembre 2019 (*Bundes - Klimaschutzgesetz*). In questa decisione, il tribunale costituzionale tedesco ha ritenuto che l'art. 20a del *Grundgesetz* consenta di condizionare la discrezionalità del legislatore all'obiettivo del *climate neutrality*, il quale lega in modo ormai indissolubile la decisione politica alle questioni ecologiche e ai dati scientificamente rilevanti, imponendo di fornire per via normativa indicazioni adeguate e sufficienti per la riduzione delle emissioni di gas serra secondo i limiti concordati con gli Accordi di Parigi del 2015.

La considerazione trova, peraltro, una conferma se si esaminano i contenuti e gli orientamenti emersi con riferimento ai *climate cases*, la cui analisi offre l'occasione per tornare a riflettere sul rapporto che intercorre tra proprietà delle risorse naturali e poteri amministrativi di tutela.

In proposito, occorre innanzitutto ribadire che quando le risorse naturali, in un dato sistema giuridico, sono qualificate come beni pubblici naturali soggiacciono, come accennato, a regimi giuridici autonomi e distinti da quelli applicabili ai beni di proprietà privata. La loro conservazione e la loro protezione attiva sono, pertanto, perseguite con strumenti dedicati. Questo accade, in particolare, negli ordinamenti giuridici dove è stata accolta la teoria del demanio pubblico nell'ambito della quale i beni pubblici destinati ad uso generale o ad un servizio pubblico sono inalienabili e possono essere protetti da parte dell'amministrazione proprietaria con azioni di autotutela, nonché attraverso l'impiego di mezzi in difesa della proprietà e del possesso.

Rispetto all'assetto descritto, tuttavia, i *climate cases* sembrano delineare una prospettiva parzialmente diversa. In questo contesto, i mezzi di protezione del patrimonio naturale (e, in specie, l'apposizione di vincoli e di limitazioni) sono impiegati in modo indifferente rispetto all'assetto proprietario.

Inoltre, la qualificazione delle risorse naturali quali beni secondo il criterio dell'appartenenza soggettiva perde rilevanza e trova applicazione un

criterio funzionale secondo il quale la tutela giuridica accordata alle risorse naturali si basa sulla loro attitudine a garantire la realizzazione di diritti fondamentali. Nel sistema italiano, il principio ha trovato un importante riconoscimento in occasione del conflitto sorto in merito alla natura delle valli da pesca venete (su cui vedi, per prima, Corte cassazione, SU, 14 febbraio 2011, n. 3665).

In altre parole, l'attribuzione da parte della legge di poteri amministrativi di protezione dei beni naturali sembra non dipendere più in via obbligatoria dall'appartenenza pubblica quanto piuttosto dal carattere funzionale riconosciuto agli stessi beni rispetto alla tutela della personalità umana e al suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, in attuazione dei principi comuni di rilievo costituzionale accolti nell'ambito dell'Unione Europea.

Un ulteriore profilo che richiede di essere indagato è relativo alla prospettiva temporale accolta nei giudizi relativi ai *climate cases*, dove la garanzia dei diritti fondamentali è valutata anche con riferimento alle generazioni future.

Questa impostazione, oltre a rappresentare una piena applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, richiama uno degli elementi fondamentali della dottrina del cosiddetto *public trust*, particolarmente diffusa nei Paesi che hanno accolto principi e istituti tipici della *common law*. Alla base di tale modello vi è, in particolare, la considerazione che le amministrazioni devono salvaguardare le risorse naturali garantendone la cura e la conservazione affinché sia possibile fruirne non solo nell'immediato, ma anche nel lungo periodo. Le prerogative di cui le amministrazioni godono rispetto a tali beni trovano, quindi, la loro ragione di esistenza nel beneficio che apportano alla collettività. Pertanto, nel caso in cui le scelte sulla destinazione d'uso delle risorse naturali assecondino un impiego suscettibile di favorire in modo indiscriminato il depauperamento delle risorse naturali in luogo della loro protezione, qualunque cittadino è legittimato ad agire in giudizio per difendere i diritti della comunità.

In tal senso, si evidenzia una connessione tra la dottrina del *public trust* e la tendenza alla antropomorfizzazione giuridica delle risorse naturali. Tale tendenza si deve alla crescente diffusione degli strumenti proposti dalla teoria della cosiddetta *Earth jurisprudence* alla quale, come si vedrà, si deve l'idea di uno spostamento in direzione ecocentrica dei modelli di protezione delle risorse naturali.

3. *Le risorse naturali, res di interesse planetario*

I casi descritti si riferiscono a risorse naturali molto diverse tra loro. Nondimeno, essi presentano un elemento in comune che appare indicativo di una tendenza cui occorre prestare attenzione perché suscettibile di incidere, al pari dell'interesse ambientale, sui regimi giuridici attraverso cui si attua la funzione di protezione delle medesime risorse e quella dei territori in cui sono inserite a livello nazionale.

In tutte le fattispecie considerate, infatti, i mutamenti prodotti dal cambiamento climatico e dalle attività antropiche assumono una rilevanza 'globale' poiché i loro effetti, pur producendosi nell'immediato all'interno dello Stato di appartenenza delle *res naturalis* interessate, generano conseguenze che impattano oltre i confini nazionali. Oppure, se si tratta di risorse naturali che hanno un'estensione transfrontaliera, qualsiasi mutamento che le riguarda coinvolge, in via diretta, più sistemi giuridici poiché l'impatto ambientale delle attività umane, molto spesso, non è circoscrivibile nell'alveo dei confini domestici di ciascuno Stato.

Il caso dei grandi fiumi è emblematico. Sono ricondotti in questa categoria i bacini idrografici che attraversano almeno due Stati. Si stima che, a livello mondiale, abbiano questa caratteristica 261 fiumi che interessano circa 145 Stati collocati in ogni continente, con l'Europa che si inserisce al primo posto, seguita dall'Africa. Gli effetti delle azioni antropiche, dei mutamenti climatici o di altri eventi potenzialmente dannosi incidenti sulle riserve di acqua dolce del pianeta assumono quindi, per la maggior parte, rilievo transnazionale.

Un esempio paradigmatico è dato dal contenzioso che ha interessato, verso la fine del XIX secolo, il Rio Grande. Il corso di questo fiume si sviluppa fra Stati Uniti e Messico transitando, per un lungo tratto, su terreni dedicati all'agricoltura. Per accrescere la propria disponibilità di acqua, un gruppo di coltivatori residenti sulle sponde dal lato americano ha operato un intervento di modifica del corso naturale del bacino idrografico. Questo ha determinato una considerevole diminuzione della quota idrica disponibile per il territorio messicano, situato a valle della deviazione. Nel 1895 l'allora procuratore generale degli Stati Uniti, Judson Harmon, ha adottato un parere nel quale ha ritenuto l'intervento di modifica dell'alveo del fiume legittimo in ragione del principio di sovranità assoluta degli Stati sul proprio territorio e sulle risorse naturali che vi sono collocate. Alla luce di tale criterio, il procuratore Harmon ha considerato giustificabili anche azioni in grado di limitare (quando non di inibire) l'uso della risorsa

naturale condivisa da parte degli Stati confinanti (come stabilito dalla *Opinions of Attorney's General* del 1895, pp.274-282, vol.21). In tale quadro, Stati Uniti e Messico hanno comunque trovato un accordo per l'adozione della convenzione bilaterale per la *Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande*, siglata a Washington il 21 maggio 1906, ancora in vigore, volta a garantire l'equa distribuzione dell'acqua per la porzione di fiume.

Dal caso del Rio Grande possono essere tratte due considerazioni.

La prima è il passaggio dall'idea di una sovranità statale assoluta sulle risorse naturali all'orientamento secondo cui gli Stati, intervenendo su di esse, non possono causare danni ambientali a territori situati oltre i propri confini.

Nel contesto europeo, tale principio si traduce nel bilanciamento tra l'autonomia rimessa agli Stati membri di determinare il regime proprietario dei propri beni e l'obbligo di rispettare i principi del diritto ambientale. A livello internazionale, lo stesso principio è stato accolto per la prima volta dalla *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* del 1972. Poi ha trovato legittimazione con l'adozione, nel 1992, della *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (UNECE Water Convention) e, nel 1997, della *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* (UN Watercourses Convention) secondo cui l'uso dei corsi di acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione deve avvenire secondo cooperazione, equità e ragionevolezza.

La seconda considerazione è che nel momento in cui il cambiamento climatico ha reso evidente la riduzione della disponibilità di risorse idriche o ne ha repentinamente causato la redistribuzione 'forzata', favorendo una maggiore siccità in alcune aree e un aumento delle inondazioni in altre, il controllo dell'acqua ha generato l'insorgere di 'guerre' tra gli Stati con frequenza maggiore di quanto accaduto in precedenza (come ricorda, tra gli altri, Vandana Shiva nel suo volume *Water wars. privatization, pollution and profit*). La risoluzione dei conflitti per la gestione dei grandi fiumi ha reso essenziale il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati coinvolti (come sottolineato nel report *UN-Water 2021* dal titolo *Summary Progress Update 2021 – SDG 6 – Water and Sanitation for All*) e ha comportato, al contempo, un aumento degli atti sovranazionali volti a regolare la *governance* dei fiumi 'condivisi' e a disciplinare gli strumenti di regolazione amministrativa dei bacini idrografici transfrontalieri sulla base dei principi prima richiamati.

Questo processo sta mettendo in discussione il ruolo delle discipline nazionali per la gestione dei fiumi poiché gli Stati che condividono risorse naturali ‘transnazionali’ tendono a creare comunità in cui la rigidità dei confini nazionali si attenua e che assumono rilievo a livello ‘regionale’.

Invero, la tendenza discussa non interessa solamente i bacini idrografici. Nel diritto internazionale si rinvengono, infatti, atti volti alla tutela di interi ecosistemi, quali l'*Antarctic Treaty*, siglato a Washington il 1 dicembre 1959, mentre altri sono dedicati alla tutela delle foreste, come ad esempio il *Non Legally Binding Instrument on All Types of Forest (Forest Instrument)*, adottato dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2007, lo *United Nations Strategic Plan for Forests 2017–2030* oppure, a livello europeo, la recente Comunicazione COM(2021) 572 final dal titolo *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*.

La dimensione ‘planetaria’ riconosciuta dal diritto internazionale (ma anche, seppure in minor misura, dal diritto europeo) alle risorse naturali impone di porre attenzione alle contaminazioni intercorrenti tra regolazioni multilivello, nonché alle modalità attraverso cui, anche in assenza di specifiche discipline positive cogenti, gli atti di *soft law* stanno mostrando una crescente capacità di influenzare i diritti statali.

Il tema rileva non solo con riferimento ai modi di articolazione dell'attività amministrativa e all'assunzione delle decisioni pubbliche, ma anche in termini organizzativi poiché dall'integrazione delle fonti di disciplina dei modi di protezione delle risorse naturali derivano relazioni non sempre lineari tra i soggetti coinvolti. Si assiste, infatti, al rafforzamento di sistemi relazionali di natura reticolare dove i tradizionali paradigmi di interazione tra amministrazioni e tra amministrazioni e privati sfumano in favore di moduli più flessibili e dinamici. In questo contesto, istituzioni dotate di assetti e poteri diversi interagiscono tra di loro e con la società civile all'interno di una struttura dei sistemi giuridici in cui la rigidità del tradizionale ‘paradigma bipolare’ lascia spazio ad una dimensione in cui le posizioni dei soggetti non sono pregiudicate a priori e dove le relazioni non sono definite stabilmente (si riprende qui la nota ricostruzione proposta da Sabino Cassese nel suo scritto *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato* (p. 607). Più precisamente, nel campo considerato, i rapporti tra gli Stati non sono più rigidamente definiti dai confini territoriali, ma si articolano in ragione allo sviluppo fisico della *res naturae* condivisa. Di conseguenza, anche l'organizzazione amministrativa strumentale all'esercizio dei compiti di gestione della medesima *res* si colloca, di volta in volta, al livello adeguato rispetto al caso concreto.

Il riconoscimento del valore transnazionale delle risorse naturali favorisce anche una seconda riflessione. È possibile ipotizzare l'esistenza di un insieme di beni «talmente rilevanti per il futuro dell'umanità da non poter lasciare la loro protezione e valorizzazione ai singoli Stati, stimandosi viceversa indispensabile l'applicazione di un regime quanto più possibile uniforme a livello mondiale»? (Nicola Bassi, pp. 619-620). Il dibattito sul 'patrimonio comune dell'umanità' porta con sé il tema del regime giuridico eventualmente riconoscibile ai beni considerati. Qualora si accogliesse l'idea dell'esistenza di una proprietà pubblica 'planetaria', si giungerebbe però alla conclusione di una dissoluzione definitiva del principio della sovranità statale assoluta sulle risorse naturali. Nella prospettiva del diritto nazionale, occorrerebbe peraltro chiedersi se, al pari dell'emergere dell'interesse ambientale, anche il graduale consolidamento di forme di protezione transnazionale delle risorse naturali possa essere un fattore in grado di intaccare l'unitarietà del modello di protezione offerto dalla proprietà pubblica e, in specie, dal regime demaniale.

4. *La Earth jurisprudence*

Come si è visto, la crescente attenzione verso il ruolo del diritto (in particolare, del diritto costituzionale e amministrativo) quale strumento fondamentale di regolazione delle attività antropiche sul pianeta e, quando necessario, quale mezzo di loro limitazione in vista della salvaguardia dell'ambiente e dei servizi ecosistemici sta assumendo un carattere globale.

Lo dimostra anche la diffusione della teoria della cosiddetta *Earth jurisprudence*. Questa concezione, integrando elementi di filosofia del diritto con la disciplina giuridica del diritto ambientale, propone di ricostruire la relazione tra l'uomo e la Terra secondo un «holistic, integral, or systemic approach because it views human governance systems within the context of natural systems of order» (è questa la definizione proposta da Cormac Cullinan, p. 235). Su questa base, la *Earth jurisprudence* si pone l'obiettivo di mettere in discussione la visione antropocentrica del rapporto tra uomo e 'natura' al fine di riorientarla verso una prospettiva ecocentrica. Essa mira così a diffondere l'uso di tecniche giuridiche che intervengano per favorire un bilanciamento tra l'affermazione dei diritti e delle libertà umane e la responsabilità della collettività nel contribuire a preservare l'integrità e il buon funzionamento del pianeta.

La teoria richiamata propone l'uso di tre strumenti giuridici.

Il primo è il riconoscimento di diritti alla 'Natura' (chiamata dai teorici della *Earth jurisprudence* anche 'Madre Terra') che consentirebbe di ottenere l'uguaglianza di tutti gli 'esseri ecologici', animati e inanimati. Mediante tale processo, infatti, a tutte le categorie richiamate sarebbero imputate prerogative fondamentali analoghe a quelle umane che, quindi, non potrebbero essere violate senza una adeguata motivazione.

Il secondo è indicato nel riconoscimento della personalità giuridica a singoli 'esseri ecologici', così da permettere loro di diventare soggetti giuridici titolari di diritti e di doveri, dotati di legittimazione ad agire in giudizio nel proprio nome per tutelarsi da azioni umane indebite.

Il terzo strumento attiene all'imputazione di diritti analoghi a quelli umani in capo ad un 'essere ecologico'. Lo stesso sarebbe così dotato di prerogative inalienabili, come ad esempio, il diritto di esistere e di avere a disposizione un habitat adeguato per lo sviluppo della propria esistenza. Questo meccanismo, come si vedrà, può o meno essere utilizzato congiuntamente al riconoscimento della personalità giuridica.

La dottrina della *Earth jurisprudence*, che ha finora trovato applicazione per lo più in sistemi giuridici extraeuropei (l'unica eccezione in ambito europeo, ad oggi, risulta il caso del *Mar Menor* in Spagna), si sta affermando rapidamente come dimostrano i numerosi casi raccolti nella banca dati del progetto *Harmony with Nature* promosso dalle Nazioni Unite.

Il programma si sta progressivamente sviluppando sulla scia delle risoluzioni adottate, a partire dal 2009, dall'Assemblea Generale, nelle quali gli Stati membri hanno espresso la comune necessità di trovare nuove forme di equilibrio tra le esigenze economiche, sociali e ambientali al fine di salvaguardare le generazioni presenti e quelle future. Su questa base, l'azione delle Nazioni Unite intende promuovere la ricostruzione del rapporto tra uomo e 'natura' in termini non antropocentrici. Gli Stati aderenti hanno, infatti, ritenuto che gli attuali modelli di consumo e produzione stiano causando un grave quanto rapido depauperamento delle risorse naturali, nonché livelli crescenti di degrado ambientale, compromettendo le 'capacità di carico' del pianeta. Ad oggi si contano tredici risoluzioni delle Nazioni Unite dedicate alla *Harmony with Nature*, la prima adottata il 21 dicembre 2009 (*resolution A/RES/64/196*) e l'ultima il 28 dicembre 2022 (*resolution A/RES/77/169*). Nella *resolution A/RES/64/196* si prevedeva l'adozione di un rapporto sul tema da parte del Segretario Generale. Nell'undicesimo e ultimo di tali documenti, inviato all'Assemblea il 28 luglio 2022 (report A/77/244) si evidenziano i progressi nella diffusione della dottrina della *Earth jurisprudence*, in

particolare con riguardo all'aumento dei casi di riconoscimento di diritti in capo alla natura o a sue componenti.

I principi e gli strumenti richiamati hanno trovato applicazione in contesti normativi e giurisprudenziali, come di seguito illustrato.

4.1 *Il riconoscimento di diritti alla 'natura'*

In Ecuador, il processo discusso ha portato ad una modifica costituzionale e ha avuto l'effetto di stimolare un acceso dibattito sul cosiddetto 'costituzionalismo ambientale'.

La Costituzione ecuadoregna è stata approvata nel 2008, nel contesto storico e sociale instauratosi successivamente al crollo del regime dittatoriale tra le cui caratteristiche vi era la volontà di rafforzamento dello Stato sociale. Gli articoli 71 e 72 di questa Carta, che sono inseriti nel *Capítulo séptimo* rubricato '*Derechos de la naturaleza*', riconoscono alla 'natura' ('Pacha Mama', nella lingua quito) un vero e proprio catalogo di diritti, primi fra tutti il rispetto della sua esistenza, dei suoi cicli vitali e dei suoi processi evolutivi. La 'natura' è, inoltre, dotata di un generale *derecho a la restauración* che può essere inteso come diritto al ripristino delle sue condizioni originarie qualora queste siano state alterate da eventi naturali o antropici, e la cui garanzia è indipendente da eventuali obblighi di risarcimento previsti dalle norme in favore delle collettività il cui sostentamento dipende dai sistemi naturali danneggiati (così nell'art. 72, co. 1, della Costituzione dell'Ecuador).

La garanzia dei diritti della *naturaleza* può essere richiesta all'autorità pubblica da qualsiasi individuo, comunità, popolo o nazionalità. L'art. 71, co. 1-2, della Costituzione dell'Ecuador recita, infatti:

«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».

L'effettività del diritto alla *restauración* richiede, invece, un intervento dello Stato cui compete l'adozione degli strumenti necessari per evitare il verificarsi di eventi suscettibili di avere un impatto ambientale grave o permanente, come le azioni antropiche di sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili (vedi l'art. 72, co. 2, della Costituzione dell'Ecuador).

La *Corte Constitucional* ecuadoregna si è trovata a decidere diversi conflitti applicando i principi richiamati. Uno dei più significativi è dato dall'azione di tutela proposta da due cittadini stranieri al fine di proteggere il fiume *Vilcabamba* dall'accumulo improprio di materiali di scavo derivanti dalla costruzione di una nuova strada. Il deposito aveva avuto l'effetto di aumentare la portata del fiume e aveva causato ingenti allagamenti e danni sul terreno di proprietà dei ricorrenti. Il ricorso mirava a far dichiarare illegittimo ai sensi dell'art. 71 della Costituzione il progetto urbanistico approvato dal Governo Provinciale di *Laja* perché non corredato da uno studio di impatto ambientale. Nella sentenza *Loja v. Río Vilcabamba*, la *Corte Constitucional* ha rigettato la richiesta di condanna ritenendo le azioni intraprese dalle autorità locali coinvolte nella bonifica dell'area adeguate al diritto del fiume di essere ripristinato (il caso è trattato nella sentenza n. 012-18-SIS-CC del 28 marzo 2018).

Un modello parzialmente analogo a quello dell'Ecuador si è configurato in Bolivia dove la 'natura' (o 'Pachamama' secondo l'idioma delle popolazioni aborigene) è stata riconosciuta come soggetto detentore di diritti ad opera della *Ley de 21 de diciembre de 2010 n. 71*, rubricata '*Ley de derechos de la Madre Tierra*'.

La Costituzione della Bolivia del 2009 non fa espresso riferimento ai diritti della 'natura', a differenza di quella dell'Ecuador. Dedicò però due articoli al diritto ambientale nella sezione recante la disciplina dei diritti sociali ed economici. In particolare, l'art. 33 sancisce il diritto dei singoli e delle collettività delle generazioni presenti e future di vivere in un ambiente salubre, protetto ed equilibrato. Al riconoscimento di questo diritto il successivo art. 34 associa la previsione della legittimazione ad agire da parte di qualsiasi individuo, a titolo sia individuale, sia di rappresentanza di una collettività, per promuovere azioni di salvaguardia ambientale.

Su questa base il cambio di prospettiva in senso biocentrico è evidente anche nella Costituzione boliviana. Lo dimostrerebbe il citato art. 33 nella parte in cui fa riferimento alla possibilità che l'esercizio dei diritti all'ambiente spetti, oltre che agli esseri umani, anche ad altri esseri viventi (*otros seres vivos*), inclusi gli animali.

Mettendo a confronto i casi dell'Ecuador e della Bolivia emerge, però, come l'inserimento in Costituzione dei diritti della 'natura' favorisca di più l'effettività delle prerogative correlate al contenuto delle posizioni soggettive riconosciute. Nel sistema boliviano, infatti, la garanzia della tutela è comunque subordinata al previo riconoscimento per legge dei diritti.

D'altro canto, occorre sottolineare come, a differenza della Costituzione

ecuatoregna, che non contiene indicazioni sui contenuti della nozione di 'natura' e che fonda i modi di tutela dei relativi diritti su norme di principio di taglio generale, la *Ley n. 71/2010* fornisce indicazioni puntuali rispetto ad entrambi i profili.

Quanto al primo, la 'Madre Tierra' è qualificata come «el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común»: così recita l'art. 3, co. 1, della *ley n. 71/2010* con definizione ripresa, qualche anno dopo anche dall'art. 5, co. 1, della *Ley de 15 de octubre de 2012 n. 300*, intitolata *Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien*. Il riferimento alla 'Madre Tierra' va, peraltro, letto in combinato disposto con la previsione che ne chiarisce i contenuti in correlazione ai 'sistemas de vida', che sono descritti come

«comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos y otros seres y su entorno, donde interactúan comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, y la diversidad cultural» (così l'art. 4 della *Ley n. 71/2010*).

In merito al secondo, la *Ley n. 71/2010* ha come obiettivo il riconoscimento dei diritti della 'Madre Tierra' e, al contempo, l'individuazione delle obbligazioni gravanti sullo Stato e sulla società per assicurarne il rispetto (art. 1 *Ley n. 71/2010*).

I primi sono indicati in parte con riferimenti generali. L'art. 7 della *Ley n. 71/2010* richiama, infatti: il diritto '*a la vida*', inteso come diritto al mantenimento dell'integrità dei sistemi di vita e dei correlati processi naturali; il diritto alla '*diversidad de la vida*', relativo alla necessità di preservare la varietà delle specie che compongono 'Madre Tierra' anche limitandone le modifiche genetiche o, comunque, artificiali; il diritto al '*equilibrio*' ovvero alla conservazione delle interrelazioni e delle interdipendenze dei diversi elementi; il diritto alla '*restauración*' ossia al ripristino dei 'sistemas de vida' influenzati da attività antropiche; il diritto '*a vivir libre de contaminación*' che potrebbe essere definito come diritto a non subire fonti inquinanti.

Vi è poi un riferimento a singoli elementi naturali e, in specie, al diritto '*al agua*', che impone di salvaguardare la funzionalità del ciclo dell'acqua, e il diritto '*al aire limpio*', che si riferisce alla necessità di

preservare la qualità dell'aria. Entrambi i diritti richiamati sono, peraltro, funzionali a garantire il sostentamento e la protezione dei 'sistemas de vida' che, a loro volta, permettono la riproduzione degli elementi di cui si compone la 'Madre Tierra'.

Tale elenco non ha, però, carattere tassativo poiché l'art. 5 della *Ley n. 71/2010* chiarisce a riguardo che «Los derechos establecidos en la presente Ley, no limitan la existencia de otros derechos de la Madre Tierra».

L'imputazione dei diritti si collega, quindi, direttamente con la qualificazione della 'Madre Tierra' come soggetto di diritto e, più specificamente, quale «sujeto colectivo de interés público», come stabilito dall'art. 5 della *Ley* in esame. Il riferimento alla collettività è, pertanto, funzionale al tentativo di fornire effettività alla tutela dei diritti riconosciuti dalla legge citata poiché produce l'effetto di traslarne la titolarità, oltre che alla 'Madre Tierra', a tutte le sue componenti, ivi comprese quelle umane. Ne consegue, da un lato, che anche ogni membro della collettività è titolare dei diritti della 'Madre Tierra' e, dall'altro, che l'esercizio dei diritti individuali, di cui pure gli stessi membri sono titolari, può avvenire solo in forma con questi compatibile. Nell'impianto della *Ley n. 71/2010* i diritti individuali appaiono, pertanto, quali diritti 'condizionati' nella loro esternazione. Coerentemente, eventuali conflitti devono essere risolti senza intaccare i 'sistemas de vida' (art. 6 della *Ley n. 71/2010*).

Nel quadro di riferimento descritto, all'art. 10 la legge boliviana elenca le obbligazioni che gravano sullo Stato in vista dell'obiettivo di garanzia dei diritti riconosciuti alla 'Madre Tierra', tra cui si segnala lo sviluppo di politiche pubbliche e azioni sistematiche di prevenzione e la promozione del riconoscimento di tali diritti anche nell'ambito delle relazioni internazionali. Parallelamente, sono indicati i doveri delle persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private tenute non solo a rispettare ma anche a difendere i diritti della 'Madre Tierra', se necessario avviando azioni giurisdizionali contro atti in grado di ledere tali prerogative (art. 9 *Ley n. 71/2010*).

Per l'attuazione delle disposizioni introdotte, l'art. 10 della *Ley n. 71/2010* rimette ad un apposito provvedimento l'istituzione della 'Defensoría de la Madre Tierra', un organismo cui è assegnata la missione di rafforzare l'effettività dei diritti, delle obbligazioni e dei doveri previsti mediante l'esercizio di un nutrito novero di poteri. Il progetto di legge in discussione qualifica la 'Defensoría' come istituzione indipendente sia dal punto di vista politico che da quello funzionale e organizzativo. Lo stesso

progetto prevede l'attribuzione a tale organismo di poteri conoscitivi e di indagine in relazione ad atti o su omissioni che siano suscettibili di condurre alla violazione dei diritti della 'Madre Tierra', di poteri di legittimazione attiva in materia ambientale di fronte alle giurisdizioni ordinarie e costituzionali, nonché del potere di presentare proposte di legge e di formulare raccomandazioni, adottando censure pubbliche per atti o comportamenti che risultino a questi contrari.

4.2 *Il riconoscimento di diritti a singole res naturalis*

Il secondo strumento promosso dalla dottrina della *Earth jurisprudence* ha trovato applicazione, tra gli altri casi, in Nuova Zelanda dove per la prima volta sono stati riconosciuti diritti ad un fiume quale 'essere ecologico' identificabile e delimitato.

Nello specifico, nel 2017 il Parlamento neozelandese ha approvato il *Te Awa Tupua Whanganui River Claims Settlement Act* con cui ha riconosciuto la personalità giuridica al fiume *Whanganui* (*Te Awa Tupua*, nella lingua Maori), il terzo più lungo del Paese, così rinunciando alla proprietà esclusiva su tale risorsa naturale. Il provvedimento fa seguito al *Te Urewera Act* adottato nel 2014 con cui era stata riconosciuta la personalità giuridica al *Te Urewera National Park*, un parco nazionale nel quale transita, tra l'altro, parte del corso del fiume *Whanganui*.

Il *Whanganui River Act* aveva l'obiettivo di risolvere definitivamente il contrasto sull'attribuzione della proprietà di tale risorsa naturale sorto sin dal 1873 tra il Governo neozelandese e la tribù *Māori*, da sempre insediata sulle rive del fiume *Whanganui*. Secondo le leggi neozelandesi, infatti, essendo il fiume in questione navigabile, la proprietà del suo letto spettava al Governo e le relative funzioni di gestione amministrativa alle autorità locali. Nell'interpretazione dei *Māori*, tuttavia, sarebbe dovuta prevalere l'applicazione del Trattato di *Waitangi* che sin dal 1840 riconoscerebbe alle popolazioni aborigene il diritto di mantenere le loro terre e di godere dei relativi frutti.

È in questo contesto che si inserisce il *Whanganui River Act*, mediante cui si afferma la protezione dell'intero fiume e la sua espressa qualificazione quale insieme indivisibile e vivente di elementi fisici e metafisici per tutta la sua estensione.

In tale quadro, l'art. 12 del *Whanganui River Act* utilizza il riconoscimento della personalità giuridica del fiume *Whanganui* e dell'area in cui questo si inserisce per creare un nuovo quadro di *governance* della

risorsa naturale. Tale qualificazione ha, infatti, l'effetto di legittimare il fiume 'personificato' a ricorrere in giudizio per tutelare i propri diritti. Per garantire effettività a questa capacità, il *Whanganui River Act* ha previsto un meccanismo di rappresentanza che consenta alla *res* inanimata di avvalersi di un organismo con funzione di tutore legale, al quale spetterà di agire in suo nome e per suo conto in caso di giudizio. La composizione di questo soggetto giuridico è paritaria poiché è partecipato da un membro nominato dal Governo e da uno nominato dalla popolazione indigena i quali, dotati di identici poteri, assumono la veste di rappresentanti dei diritti del fiume. A questo organo si affiancano un comitato consultivo e uno esecutivo composti anche da rappresentanti del governo locale e da gruppi e associazioni rappresentativi di altri interessi che si sviluppano lungo il fiume come quelli turistici, delle attività ricreative e della pesca.

Nello stesso anno in cui è stato adottato il *Whanganui Act*, in India la *High Court of Uttarakhand* ha discusso il *Mohd. Salim v State of Uttarakhand & others case*, WPIL 126/2014, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017 (*Gange and Yamuna case*) ed ha riconosciuto ai fiumi *Gange* e *Yamuna*, nonché ai loro affluenti e agli altri corsi d'acqua in vario modo confluenti su quelli principali la personalità giuridica e tutti i diritti, i doveri e le responsabilità di un essere vivente. È in tal senso che si fonda sulla sacralità dei fiumi richiamati per la popolazione indiana e sulla necessità di preservarli, anche adottando misure straordinarie, da un'ulteriore esposizione a fattori di degrado ambientale che rischiavano di minarne la stessa esistenza.

Al pari di quanto accaduto in Australia, anche in questo caso l'effettività della garanzia delle prerogative correlate al possesso dello status giuridico è stata perseguita mediante l'imputazione ad un soggetto istituzionale della qualità di rappresentanti dei due fiumi citati. La *High Court* ha, peraltro, ribadito tale orientamento nel *Glaciers case*, accogliendo la richiesta di riconoscere la personalità giuridica a tutte le *res naturalis* dello Stato dell'*Uttarakhand*, ivi compresi i ghiacciai *Gangotri* e *Yamunotri* posti in corrispondenza delle sorgenti dei fiumi *Gange* e *Yamuna*. In questa decisione la Corte ha, peraltro, esplicitamente affermato che alle risorse naturali 'personificate' sono riconosciuti diritti che dovrebbero essere considerati equivalenti ai diritti umani, con l'effetto di determinare un identico trattamento anche in caso di danni risarcibili (la decisione richiamata è la *Lalit Miglani v State of Uttarakhand & others*, WPIL 140/2015, Uttarakhand High Court at Nainital, 2017, *Glaciers case*).

Si deve considerare, tuttavia, che nel *Gange and Yamuna case*, lo Stato

dell'*Uttarakhand*, cui era stato assegnato il compito di rappresentanza ha presentato ricorso contro la sentenza della *High Court* di fronte alla *Supreme Court of India* dubitando della legittimità del riconoscimento del suo ruolo di 'custode' dei fiumi. Il ricorso si fondava su due ragioni principali. Da un lato, l'estensione transnazionale delle risorse naturali interessate poneva problemi di sovranità poiché lo Stato dell'*Uttarakhand* riteneva di non poter assumere decisioni inerenti al territorio di altri Stati, come ad esempio il confinante Bangladesh pure interessato dal passaggio dei fiumi considerati. Alla formula della rappresentanza esclusiva si sarebbe dovuta sostituire, semmai, quella di una *governance* condivisa. Dall'altro lato, l'esercizio dei poteri di rappresentanza aveva come contro partita la responsabilità dello Stato interessato in caso di eventi dannosi, di matrice naturale o antropica, connessi con il ciclo di vita dei fiumi, con la conseguenza di dover rispondere direttamente in caso di richieste di risarcimento, ad esempio anche in caso di inondazioni o di annegamenti.

La *Supreme Court*, nelle more dell'accoglimento del ricorso, ha sospeso in via cautelare gli effetti della sentenza relativa ai fiumi *Gange* e *Yamuna*, ritenendo fondate le eccezioni sollevate in merito, nella sostanza, alla inapplicabilità pratica delle conseguenze derivanti dal riconoscimento della personalità giuridica. Ha così determinato di fatto un 'vuoto' nella tutela dei medesimi fiumi dovuto all'assenza, nel quadro normativo vigente all'interno del sistema indiano, di strumenti amministrativi in grado di ridurre o, quantomeno, limitare efficacemente il degrado ambientale.

5. Conclusioni e prospettive

Dai casi considerati possono essere tratte alcune conclusioni e delineate alcune prospettive.

Innanzitutto, l'applicazione degli strumenti promossi dalla *Earth jurisprudence* avviene secondo modalità differenti. Il riconoscimento della personalità giuridica e l'imputazione di diritti alla 'natura' o alle *res naturalis* può, infatti, fondarsi su previsioni di rango costituzionale o normativo quanto rinvenirsi in decisioni giurisprudenziali. Il carattere 'flessibile' dei modi di attuazione dei principi della *Earth jurisprudence* appare, in tal senso, coerente con l'impostazione di fondo di questa teoria che ha come ambito di riferimento un novero variegato di risorse naturali.

I casi mostrano anche come la modalità di recepimento dei principi indicati ne condiziona il grado di effettività giuridica. In termini più

generali, ne condiziona la tutela. Il riconoscimento della personalità giuridica e/o dei diritti in favore della 'natura' o di singoli 'esseri ecologici' operato sulla base di una disposizione costituzionale o legislativa permette, infatti, di introdurre una trasformazione che si integra nel quadro di principi e regole di riferimento vigenti nel sistema giuridico interessato. Per contro, quando tale processo trova origine in una decisione giurisprudenziale, la sua concreta attuazione potrebbe richiedere ulteriori adattamenti o potrebbe essere complessa a fronte di un quadro normativo non 'favorevole'. Inoltre, se è vero che il riconoscimento operato dai giudici è suscettibile di produrre effetti in tempi rapidi ed è indipendente dal contesto politico di riferimento, è chiaro che la sua stabilità nel tempo è incerta perché suscettibile di essere minata dall'adozione di sentenze successive di orientamento diverso.

In secondo luogo, a differenza del caso relativo al fiume *Whanganui* dove il riconoscimento della personalità giuridica si integra con quello della affermazione dei diritti delle popolazioni indigene sulle risorse naturali, nel caso indiano è la ricerca di un modello alternativo di protezione delle *res naturalis* a giustificare l'inversione della loro posizione da 'oggetto' su cui esercitare diritti a 'soggetto' di diritti.

In tal senso, occorre chiedersi se il modello di protezione proposto dalla *Earth jurisprudence* riesca a risolvere i conflitti che interessano le risorse naturali con un approccio alternativo rispetto ai modelli di tutela tradizionalmente offerti dal diritto ambientale e dalla proprietà pubblica demaniale.

In proposito, tenuto conto che il processo di affermazione dell'interesse ambientale si origina nel diritto internazionale, viene poi accolto nel diritto europeo e, infine, nel diritto degli Stati Membri dell'Unione Europea, si potrebbe anche ipotizzare che la teoria della antropomorfizzazione giuridica delle risorse naturali, una volta accolta a livello europeo, potrebbe rappresentare un'ulteriore spinta verso la revisione delle tradizionali categorie di protezione della natura proprie del regime demaniale.

Sotto un diverso punto di vista, i casi discussi mettono in rilievo il problema di valutare se la 'natura' possa o meno rappresentare un 'paradigma' in grado di favorire l'instaurarsi di un nuovo modello di regolazione e gestione degli ecosistemi che sia suscettibile di garantire l'effettività delle politiche pubbliche finalizzate alla loro protezione. A livello europeo, questo profilo è rilevante con riferimento alle politiche pubbliche indicate dal *Green Deal* di cui alla Comunicazione della Commissione europea 11 dicembre 2019 COM(2019) 640 *final*, la strategia di crescita sostenibile elaborata dalla Commissione europea nel

2019 al fine di coordinare gli Stati nella realizzazione di azioni miranti a dare attuazione ai *goals* indicati dall'Agenda 2030. L'obiettivo indicato dal *Green Deal* è, infatti, l'azzeramento dell'impatto climatico entro il 2050 e la riduzione delle emissioni in atmosfera di almeno il 55% entro il 2030.

Per concludere, la relazione tra natura e diritto ha suscitato, sin da remoto, l'interesse dei giuristi e dei filosofi del diritto che ne hanno sottolineato la complessità e hanno evidenziato, al contempo, l'insidia e l'ambiguità delle teorie sui 'diritti della natura'. Queste insidie sono state rimarcate anche dalla dottrina. In particolare, gli studiosi hanno evidenziato che il riconoscimento della personalità giuridica in capo alla 'natura' o a suoi elementi non garantisce l'effettività di tale modello di rappresentanza. La 'natura' personificata non è, infatti, in grado di esprimere in via diretta la propria volontà ma può agire solo mediante persone fisiche e giuridiche che tutelano la sua posizione giuridica, la quale è quindi garantita attraverso una 'finzione' artificiale del diritto di matrice antropocentrica.

Se poi si guarda alla contrapposizione tra giusnaturalismo e positivismo giuridico, il rapporto tra 'natura' e uomo è rappresentato in termini di conflitto tra 'diritto di natura' e 'diritto positivo' e prevale l'idea della natura come 'oggetto' in grado di imporsi al diritto, condizionandone le istituzioni. Al contrario, le teorie discusse sembrano offrire la possibilità di una visione diversa.

La definizione della 'natura' dal punto di vista del diritto, nei termini discussi, si basa infatti sulla concezione che questa sia regolata da proprie leggi. Leggi in grado di instaurare l'ordine delle cose nel mondo naturale allo stesso modo in cui le leggi del diritto instaurano l'ordine giuridico nel mondo degli uomini. Così considerati, i due ordini non sono più in antitesi e possono essere collocati nell'alveo di una superiore 'legge cosmica'. Da tale direzione «lo sguardo sulla natura permette di occuparsi di regole costitutive di tutto il sistema vivente ... che relativizzano le categorie sociali inventate dall'uomo, comprese quelle giuridiche: relativizzano, non sovvertono», integrando il diritto ambientale degli Stati e le relazioni tra gli Stati stessi, senza negarne lo statuto fondativo e l'utilità (come ricorda Michele Carducci, p. 490).

Emerge, quindi, non solo l'immaterialità della 'natura' ma anche la sua dimensione fisica e oggettiva, quale insieme di *res naturalis* che, come si è visto, sono suscettibili di garantire il godimento di diritti fondamentali. Nella prospettiva indicata la 'natura', non più solo elemento in contrapposizione al diritto, ma diventa rilevante per la definizione attuale dell'ordine giuridico e, per quanto di interesse in questa sede, per

la costruzione della regolazione amministrativa. Potrebbe allora, in questa accezione, porsi quale paradigma in grado di limitare l'espansione di alcune categorie di diritti, come quelli economici volti allo sfruttamento delle *res naturalis*, e di favorire, al contempo, il rafforzamento di altri diritti, come quelli delle generazioni future.

In altre parole, sotto l'influenza del valore ambientale, il 'paradigma naturale' potrebbe imporre un ripensamento complessivo dei modelli di protezione giuridica delle *res naturalis*, a partire dal regime di tutela fondato sulla proprietà pubblica che, in specie nei sistemi europei di *Common Law*, ha tradizionalmente rappresentato la forma più intensa di garanzia riconosciuta dall'ordinamento ai beni naturali.

Suggerimenti bibliografici

- D. Amirante, S. Bagni, *Environmental Constitutionalism in the Antropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, Oxon – New York 2022.
- N. Bassi, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2011, p.619 ss.
- M. C. Blumm, M. C. Wood, *The Public Trust Doctrine in environmental and natural resources law*, Carolina Academic Press, Durham 2021 (III ed.).
- N. Bobbio, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Laterza, Bari – Roma 2011.
- D. R. Boyd, *The Rights of Nature: A Legal Revolution That Could Save the World*, ECW Press, Toronto 2017
- P. Bourdon (edt.), *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*, Kent Town Wakefield Press, 2011.
- N. Brando, C. Boonen, S. Cogolati, R. Hagen, N. Vanstappen, J. Wouters, *Governing As Commons or As Global Public Goods: Two tales of power*, in «*International Journal of the Commons*», n. 13(1), 2019, p. 553 ss.
- L. Cano Pecharroman, *Rights of Nature: Rivers That Can Stand in Court*, in «*Resources*», n. 7(1), 2018, p. 1 ss.
- S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2001p. 601 ss.
- M. Carducci, *Natura (diritti della)* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, aggiornamento, Utet, Milano 2017, p. 487 ss.

- F. Constatin (ed), *Les biens publics mondiaux. Un mythe légitimateur pour l'action collective?*, L'Harmattan, Paris 2002.
- F. Cortese, G. Piperata (a cura di), *Istituzioni selvagge*, Mimesis, Milano 2023.
- A. Cullinan, *Earth Jurisprudence*, in L. Rajamani, J. Peel (ed.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, 2nd edn, Oxford University Press, Oxford 2021.
- A. Cullinan, *Wild Law: A Manifesto for Earth Justice*, 2nd edn., Green Books, 2011.
- F. Di Lascio, M. De Donno (ed.), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, ESI, Napoli 2022.
- L. Estupinan Achury, C. Storini, R. Martinez Dalmau, F. A. de Carvalho Dantas (dir.), *La Naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático*, Universidad Libre, Bogotá 2019.
- N. Irti, *L'uso giuridico della natura*, Laterza, Roma – Bari 2013.
- I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern (eds), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, New York 1999.
- F. Lopéz Ramon (ed.), *El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza 2018.
- I. Milkes S., J. A. Pimiento E., S. Baena C., *Más allá del reconocimiento como 'sujeto de derechos' a la Naturaleza: Un análisis práctico para una comprensión semántica*, in «Revista de Derecho Administrativo Económico», n. 36, 2022, p. 193 ss.
- E. L. O'Donnell, J. Talbot Jones, *Creating legal rights for rivers: lessons from Australia, New Zealand, and India*, in «Ecology and Society», n. 23 (1), 2018, p. 7 ss.
- W. A. Paddock, *The Rio Grande Convention of 1906: A Brief History of an International and Interstate Apportionment of the Rio Grande*, in «Denver Law Review», n. 77, 1999, p. 287 ss.
- L. Pasqui, *Territorio e confini nello specchio dei grandi fiumi transnazionali. I casi Nilo e Danubio*, in «Federalismi.it», n. 24, 2022, p. 247.
- S. Pavlik, *Should Trees Have Standing in Indian Country?*, in «Wicazo sa Review», n. 30 (1), 2015, p. 7 ss.
- T. Perroud, *Recherche sur un fondement de la domanialité publique dans les*

- pays de common law: la notion de public trust*, in N. Kada (codir.) et al., *Mélanges à la mémoire de Gérard Marcou*, Paris, IRJS éditions, 2017.
- J.L. Sax, *The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention*, in «Michigan Law Review», n. 68(3), 1970, p. 471 ss.
- V. Shiva, *Water wars. privatization, pollution and profit*, South End Press, Cambridge, MA 2002.
- S. W. Stern, *Standing for Everyone: Sierra Club v. Morton, Supreme Court Deliberations and a Solutions to the Problem of Environmental Standing*, in «Fordham Environmental Law Review», n. 30(2), 2018, p. 21 ss.
- C. D. Stone, *Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects*, in «Southern California Law Review», n. 42, 1972, 450 ss.
- C. D. Stone, *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment*, Oxford University Press, III ed., Oxford 2010.
- M. Torre – Schaub, *La protection du climat et des generations futures au travers des droits de la nature: l'émergence d'un droit constitutionnel au bien vivre*, in «Revue Droit Environmental», n. 267, 2018, p. 1 ss.
- D. Tacaks, *We Are The River*, in «University of Illinois Law Review», 2021, p. 545 ss.

DOMENICO FIORMONTE

Geopolitica della conoscenza digitale¹

*Pertanto, se una filosofia dell'avvenire esisterà,
dovrà nascere al di fuori dell'Europa,
oppure dovrà formarsi come conseguenza degli
incontri e degli urti, delle pressioni, che dovranno
verificarsi tra l'Europa e tutto ciò che non è Europa.*

Michel Foucault, *Il discorso, la storia, la verità.*
Interventi 1969-1984, Milano Mondadori, p. 616.

ABSTRACT: Il dominio non si è mai esaurito unicamente nell'identificazione e nella manifestazione di una superiore forza economica, tecnologica o militare. Il potere è conoscenza ed esercita la sua azione sul terreno dell'egemonia culturale, stabilendo il perimetro di che cosa sia e che cosa non sia la conoscenza. Informazione, istruzione, produzione culturale e scientifica, costituiscono il livello profondo dell'azione geopolitica. Per la prima volta nella storia questo complesso insieme di ideologie, pratiche e flussi converge in un unico canale che è al contempo di produzione, accesso e diffusione: la rete e i suoi strumenti. Nella prima parte di questo contributo analizzo criticamente gli attori, gli strumenti e le infrastrutture che costituiscono l'attuale scenario della geopolitica della conoscenza digitale, largamente dominato dall'ingiustizia epistemica. Nella seconda parte descrivo il ruolo e le sfide del Sud globale e come la sua ricca diversità bioculturale e le sue epistemologie pluralistiche possano offrire alternative innovative all'approccio occidentale (e ormai non più solo occidentale) basato sull'esaurimento delle risorse naturali, la standardizzazione della conoscenza e la sorveglianza delle piattaforme.

PAROLE CHIAVE: geopolitica della conoscenza digitale; capitalismo delle piattaforme; egemonia culturale; epistemologie del sud globale; diversità bioculturale.

ABSTRACT: Dominance has never been achieved solely through the recognition and display of superior technological or military might. Power is also about

¹ Questo intervento copre una parte degli argomenti affrontati nella lezione di dottorato che ho svolto nel febbraio 2023. Non potendo ricavare un testo coerente dalle diapositive, ho preferito costruire un testo ex novo prendendo spunto da lavori in corso o ancora inediti. Sono molti i riferimenti che ho riassunto o ai quali ho fatto solo un breve cenno. Ho cercato di ovviare a tali mancanze nella bibliografia e nella sitografia.

knowledge which exercises its influence in the field of cultural hegemony, establishing the boundaries of what knowledge is and is not. Information, education and cultural and scientific production form the deep level of geopolitical interaction. Now, for the first time in history, this complex set of ideologies, practices and interchange has converged into a unified medium of production, access and diffusion: the web and its tools. In the first part of this contribution I analyze players, tools and infrastructures that constitutes the current scenario of geopolitics of digital knowledge, largely dominated by epistemic injustice. In the second part I describe the role and challenges of the Global South and how its rich biocultural diversity and pluralistic epistemologies can offer innovative alternatives to Western (and today not only Western) natural resources exhaustion, knowledge standardization and platform surveillance.

KEYWORDS: Geopolitics of digital knowledge; Platform capitalism; Cultural hegemony; Global South epistemologies; Biocultural diversity.

1. *Una nuova egemonia?*

Da sempre, il dominio non si risolve nell'identificazione e nella manifestazione di una superiore forza economica, tecnologica o militare. Il potere è conoscenza ed esercita la sua azione, come affermava Antonio Gramsci, sul terreno dell'egemonia culturale, stabilendo il perimetro di che cosa sia e che cosa non sia 'conoscenza'. Informazione, istruzione, produzione culturale e scientifica, costituiscono il livello profondo dell'azione geopolitica. Ma, per la prima volta nella storia, questo complesso insieme di ideologie, pratiche e flussi converge in un unico canale che è al contempo di produzione, accesso e diffusione: la rete e i suoi strumenti. Dal *datagate* di Edward Snowden allo scandalo Cambridge Analytica-Facebook, dalla pandemia alla guerra delle *fake news*, la rete e le tecnologie a essa collegate sono diventate il terreno privilegiato dove esercitare il controllo politico e sanitario, formare le nuove generazioni, diffondere i risultati della scienza, influenzare le scelte economiche e gestire le catene alimentari ed energetiche. Le forme culturali, estetiche, sociali, giuridiche, economiche, ecc. che hanno caratterizzato la storia dell'umanità fino a questi primi anni del XXI secolo sono state spazzate via da un nuovo soggetto-oggetto: l'impero delle piattaforme. La geopolitica è divenuta geopolitica digitale, ovvero competizione e scontro per il controllo della conoscenza digitale, delle sue infrastrutture e della materia che serve a costruirle e mantenerle in vita. Stiamo parlando di cavi, applicazioni, software, *data center*, metalli e terre rare e altri elementi che compongono il complesso mosaico della geopolitica della conoscenza digitale. Possedere

missili ed eserciti, gas e petrolio, centri di ricerca, università e media o essere investiti di un potere religioso non basta, perché senza il controllo di infrastrutture e strumenti di rete efficienti, tutte quelle risorse sono cieche, sorde e mute, e la sovranità del paese che pure le detiene è a rischio.

Nell'attuale organizzazione materiale del dominio digitale possiamo identificare grosso modo sei livelli interconnessi fra di loro: 1) infrastrutture (cavi, satelliti, ecc.); 2) *exchange points* e centri di elaborazione dati; 3) gestori e fornitori di connettività; 4) proprietari di applicazioni, strumenti, servizi e software; 5) creatori e fornitori di contenuti (conglomerati editoriali, media, organismi pubblici, imprese, ecc.); 6) istituzioni e governance della rete. Questi sei livelli costituiscono oggi la base per qualsiasi discorso sulla geopolitica della conoscenza digitale. Ciascuno di questi livelli richiederebbe una trattazione specifica, giacché come afferma Andrew Blum, geografia e politica sono 'destino', anche su Internet. La questione infrastrutturale, per esempio, è diventata un inevitabile terreno di frizione o oscura negoziazione fra aziende tecnologiche e governi (almeno lì dove, come in Cina, le due cose non coincidano apertamente). Se e quando il controllo totale non è tecnicamente possibile, i governi prendono provvedimenti appropriati, come dimostrano per esempio gli accordi di sicurezza imposti dagli Stati Uniti alle società di telecomunicazione estere al fine di preservare l'accesso ai dati dei cavi sottomarini. Oppure gli sforzi della Russia per varare leggi e provvedimenti che obblighino i giganti della rete a conservare localmente, cioè sul suolo russo, i dati dei propri cittadini. L'infrastruttura di Internet infatti non è unidimensionale, ma attraversa i confini e tende a sovrapporsi ad accordi o rivalità storiche, culturali, economiche, ecc. e a favorire (o meno) nuovi soggetti e aspirazioni politiche. In altre parole, tutto quello che leggiamo sulla geopolitica e sulle sfere di influenze, interessi nazionali, sovranità e via scorrendo ha un suo contraltare in Internet e nel modo in cui si articolano la sua infrastruttura e i suoi strumenti.

Uno degli aspetti meno trasparenti di questo complesso scenario geopolitico è la mappa dei maggiori fornitori di servizi di connettività (livello 3), i cosiddetti *tier one providers* (T1P). Le loro reti sono globali poiché non hanno bisogno di acquistare accordi di transito da altri fornitori. Anche se gli accordi finanziari e commerciali tra questi colossi non sono noti pubblicamente, i T1P sono attualmente circa quindici, quasi tutti di società occidentali tranne i T1P di India, Hong Kong e Giappone. Tuttavia, il centro di potere si troverebbe nelle mani di sette società: cinque negli Stati Uniti, una nel Regno Unito e una in Svezia. Sebbene questo livello eserciti

un'importanza strategica, l'attenzione di accademici, media e legislatori si è concentrata, come vedremo nel prossimo paragrafo, prevalentemente sul quarto livello: proprietari e fornitori delle applicazioni.

2. *Armi di istruzione di massa (da GAFAM a ChatGPT)*

I protagonisti di questo nuovo assetto della conoscenza e dei suoi flussi (almeno in Occidente) sono i cosiddetti *big five*, Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft (GAFAM) che raggiungono una capitalizzazione di mercato complessiva di circa 7,2 trilioni di dollari, contro i 17,4 dell'Unione Europea². Per dare un'idea delle proporzioni, i profitti dichiarati da GAFAM nel 2021 hanno raggiunto la storica cifra di 320,47 miliardi di dollari, una cifra leggermente superiore al PIL del 2021 del Sudafrica, l'economia più diversificata e industrializzata del continente africano. Con la differenza che il Sudafrica impiega diciannove milioni di persone e GAFAM circa trecentomila.

Non entreremo qui nel rapporto fra governo degli Stati Uniti e *big tech*, ma a parte le rivelazioni di Snowden sulla sorveglianza globale nel 2013, è noto che varie agenzie governative statunitensi hanno sostenuto fin dall'inizio l'ascesa della Silicon Valley. Come ricorda Margaret O'Mara nel suo libro *The code. Silicon Valley and the remaking of America*, a partire dagli anni Sessanta il governo americano riversò un fiume di denaro nella piccola e media impresa tecnologica. Il Dipartimento della Difesa, in tandem con alcune storiche società di *venture capitalist* come Sequoia Capital, fu il motore principale del 'capitalismo dei nerd', finanziando direttamente o indirettamente il lancio di imprese del calibro (futuro!) di Apple, Aruba, Cisco, Google, PayPal, YouTube e Yahoo!. Negli ultimi anni l'enorme disponibilità finanziaria, unita al sostegno economico-politico del governo, ha spinto i GAFAM a investire anche in infrastrutture. Rendendo dunque sempre più problematica la distinzione fra proprietà di quest'ultime e applicazioni o servizi – Amazon guadagna sempre di più dai servizi cloud e Google, Microsoft e Facebook hanno i propri data center e costruiscono i propri cavi sottomarini.

Fra i tanti possibili episodi che descrivono il peso politico e culturale

² A questi cinque in realtà andrebbero affiancate anche altre nuove piattaforme, come Netflix, Airbnb o Uber, ma nel contesto della geopolitica della conoscenza i GAFAM continuano (per ora) ad avere un peso maggiore.

di GAFAM (e dei suoi satelliti) scegliamo l'intervista rilasciata dal *whistleblower* Christopher Wylie al quotidiano inglese *The Guardian* nel marzo 2018. In questa intervista Wylie ripercorreva le tappe della vicenda che portò l'azienda inglese, dopo aver acquisito i dati personali di oltre cinquanta milioni di utenti di Facebook, a costruire contenuti per influenzare, attraverso il social network, le elezioni presidenziali americane. In questo contesto ci interessa soprattutto un punto del racconto di Wylie, ed è l'incontro fra Cambridge Analytica e Steve Bannon, uno dei capi della campagna elettorale di Trump. Non interessa qui stabilire se e come Bannon e l'azienda inglese riuscirono a influenzare le elezioni; il punto è il ragionamento che sottende la strategia culturale e che viene attribuito da Wylie a Bannon: «If you want to change politics, you have first to change culture. Because politics flows from culture... So if you want to understand culture, you have to first understand what the units of culture are». L'affermazione o precetto, vagamente gramsciano, sarebbe banale, se non fosse che Bannon e compagni l'hanno messo in pratica costruendo una delle macchine di propaganda più grandi e inquietanti dai tempi della Seconda guerra mondiale. Non sappiamo nel dettaglio quali e come fossero realizzate queste 'unità di cultura' di cui parla Wylie, ma è noto che Cambridge Analytica ricevette abbastanza denaro dal miliardario Robert Mercer (finanziatore della campagna di Trump) per creare contenuti ad hoc e distribuirli agli oltre ottanta milioni di profili Facebook acquisiti in precedenza. Questi contenuti sono stati riversati nei *newsfeed* individuali di utenti Facebook con lo scopo di manipolarne l'opinione, ovvero 'le unità di cultura'. Come nota lo stesso Wylie si tratta del più grande esperimento mai realizzato di *cultural weapons*, algoritmi di (d)istruzione di massa, per parafrasare le *weapons of mass destruction* di Cathy O'Neil, che vengono costruite per influenzare il comportamento di centinaia di milioni di persone in tutto il pianeta. Punto di arrivo di questo processo è indubbiamente ChatGPT, l'intelligenza artificiale lanciata dal consorzio Open AI che ha conquistato l'attenzione dei media di tutto il mondo, scatenando reazioni apocalittiche e deliri palingenetici. Da un lato abbiamo il caso di Geoffrey Hinton, lo scienziato pioniere della AI che ha lasciato Google per esprimere più liberamente l'allarme sui rischi di queste tecnologie, dall'altro Bill Gates che profetizza con soddisfazione (Microsoft è parte del consorzio Open AI) la fine dell'istruzione così come la conosciamo. E mentre anche alcuni fra gli stessi creatori e finanziatori di ChatGPT, come Elon Musk, invocano una moratoria di sei mesi per frenare ulteriori e 'inquietanti' sviluppi, pochi hanno spiegato come sia fatta

e come funzioni la macchina che avrebbe reso improvvisamente attuali le intuizioni della fantascienza, dal computer ribelle Hal 9000 di Kubrik alla *Matrix* delle sorelle Wachowski. La filosofa della scienza Teresa Numerico è intervenuta spiegando che ChatGPT «è un sistema sintattico, perciò non sa di che parla, ma è convincente nel simulare interazioni testuali.» Non sa di che cosa parla: non produce quindi conoscenza originale, non possiede senso comune e non ha esperienza del mondo. La sua credibilità poggia su una natura essenzialmente statistica, ma all'utente comune 'appare intelligente'. Ciò avviene principalmente per quattro ragioni: la potenza di calcolo (quindi la velocità), la quantità e qualità dei dati con cui viene alimentata la rete neurale, l'abilità di 'rovesciare' il percorso di ricerca all'interno del *Large Language Model* (LLM) in un percorso generativo (ovvero la creazione della risposta), e infine la possibilità di correggere e ricalibrare le risposte tramite il contributo umano.

In questi quattro punti appare largamente cruciale il modo in cui viene costruito il *Large Language Model*, cioè il deposito dei dati: non a caso il punto più oscuro di tutto il processo. Il *Washington Post* ha provato a fare luce pubblicando in un articolo del 19 aprile 2023 una mappa delle 'fonti' a cui attinge Google Bard, uno dei principali concorrenti di ChatGPT. Il *Post*, con il supporto dell'Allen Institute di Stanford, ha analizzato circa dieci milioni di siti web ricavati dal dataset di Google C4, usato per istruire oltre che i prodotti di IA di Google anche il sistema LLaMA (il *Large Language Model* di Facebook). I dieci milioni di siti analizzati dal quotidiano sono stati suddivisi in undici categorie: Business and Industrial, Technology, News and Media, Arts and Entertainment, Science & Health, Hobbies & Leisure, Home & Garden, Community, Job & Education, Travel, Law and Government. Per fare alcuni esempi, nella categoria News & Media le prime cinque fonti sono: wikipedia.org, scribd.com (bacheca di libri e testi su abbonamento), nytimes.org, latimes.org, theguardian.com. Nella categoria Science & Health poche sorprese fra i primi cinque: journal.plos.org, frontiersin.org, link.springer.com, ncbi.nlm.nih.gov, nature.com. E infine nella categoria Law & Government abbiamo la cinquina patents.google.com (al primo posto assoluto), patents.com, caselaw.findlaw.com, publication.parliament.uk, freepatentsonline.com. Si tratta dunque nella maggioranza di contenuti generati negli Stati Uniti, dove prevale la tipologia commerciale e privata (con l'esclusione di Wikipedia).

In conclusione, possiamo sottolineare tre aspetti: 1) questi *AI chatbot*

non potrebbero esistere senza di noi: non nel senso di ingegneri e informatici, ma degli utenti Internet che l'hanno popolata di contenuti in circa vent'anni di esistenza; 2) i metodi usati per costruire il citato LLM, tranne poche eccezioni, sono totalmente opachi; 3) le fonti usate per costruire il LLM riflettono pesanti *bias* nella distribuzione geografica, linguistica e culturale. Insomma, come vedremo confermato più avanti, la 'conoscenza' delle intelligenze artificiali è prevalentemente occidentale e anglofona. La ricostruzione del *Post* mostra alcuni punti di contatto metodologici con il caso Cambridge Analytica: la scelta delle fonti con cui alimentare l'IA ci riporta al problema delle 'unità di cultura' e del loro *bias*. In definitiva questi strumenti sono *cultural weapons* nelle mani di precisi attori geopolitici e l'attenzione mediatica, anche quando rappresenta tensioni o contraddizioni, in realtà non fa che rafforzarne il mito.

Tali strumenti, e in particolare l'oligopolio GAFAM, realizzano e rendono possibile quella saldatura fra 'cultura' e 'politica' su scala planetaria descritta da Gramsci:

Ogni rapporto di egemonia è necessariamente un rapporto pedagogico e si verifica non solo all'interno di una nazione, tra le diverse forze che la compongono, ma nell'intero campo internazionale e mondiale, tra complessi di civiltà nazionali e continentali. (Quaderno 10, XXXIII)

Ma oggi ci troviamo forse oltre il concetto di egemonia culturale (che va da ciò che leggiamo a ciò che indossiamo, da ciò che ascoltiamo a ciò che mangiamo) e dovremmo parlare piuttosto di una capillare colonizzazione delle coscienze (il che tutto sommato rende inefficace la pur necessaria critica alla sorveglianza). Gramsci ci invitava a distinguere fra discorsi egemonici e posizioni dominanti: si può controllare militarmente un territorio e la sua popolazione, ma tale dominio, per quanto visibilmente schiacciante, non implica automaticamente un'egemonia. Possiamo affermare che tale distinzione, valida per tutto il Novecento e per i suoi collegati apparati mediali, sia oggi ancora applicabile? La risposta è dubbia, perché i processi di digitalizzazione della conoscenza operati da GAFAM (in Cina dai BAT) o ChatGPT riflettono e implicano scelte, 'pedagogie' e proprietà di codici e pratiche mercantili adattabili a diversi territori e culture che rendono inestricabili i due piani. E dunque anche più complesso progettare un via di fuga.

La lotta per l'egemonia sulla rete, nata americana, ma oggi anche cinese,

russe, indiane, ecc. conta fra le sue vittime l'utopia del Web aperto, cioè del sogno dell'internet globale e libero delle origini. Ma la fine di questo sogno universalista ha anche rivelato i limiti culturali di quel progetto e come cercherò di mostrare tale fallimento è (forse) ancora in grado di liberare energie nuove e rigeneratrici.

3. Epistemologie non allineate e giustizia cognitiva

Quello appena descritto rappresenta a grandi linee l'attuale sfondo tecno-politico della conoscenza digitale e i modi di produzione e diffusione *mainstream*. Ma questo scenario, per quanto invasivo e oppressivo, non esaurisce le potenzialità epistemologico-culturali della rete. Definire che cosa sia la conoscenza e come si formi, anche nell'ambiente digitale, è impresa assai più complessa, sfuggente e ambigua. La conoscenza, oltre a essere il frutto di determinate circostanze storiche, è legata alla capacità dei gruppi egemoni di stabilire degli 'standard' validi per tutti; dove questo 'tutti' si allaccia a concetti ancora più difficili da definire, come 'visibilità', 'evidenza', 'prestigio', 'comunità di riferimento', ecc.). Vorrei dunque introdurre, applicandolo al campo digitale, i concetti di ingiustizia epistemica e giustizia cognitiva. Il primo è stato elaborato, tra le altre, dall'epistemologa Miranda Fricker, il secondo da vari intellettuali del Sud Globale, come per esempio il portoghese Boaventura de Sousa Santos o l'indiano Shiv Visvanathan. Iniziamo dal primo.

Secondo la sintetica definizione di Clara Madaro, «le ingiustizie epistemiche sono una famiglia di ingiustizie che si commettono nei confronti delle persone in quanto portatrici o produttrici di conoscenza». Qui ci interessa soprattutto determinare il ruolo dei media nel rafforzare, o costruire ex novo, varie forme di ingiustizia epistemica, ovvero analizzare le cause e le conseguenze di certe condizioni di disparità nell'ambito dell'elaborazione, produzione e accesso ai saperi. Lo scopo, perciò, non è stabilire quale conoscenza sia 'valida' o 'veritiera', ma analizzare le condizioni di partenza, cioè come sia fatto il terreno sul quale determinate conoscenze (e i mezzi per esprimerle) si impongono o al contrario vengono ignorate.

Fricker distingue fra 'ingiustizia testimoniale' e 'ingiustizia ermeneutica'. La prima è una ingiustizia basata prevalentemente sul pregiudizio di chi ascolta, la seconda è più strutturale, basata sulla disparità degli strumenti e delle risorse a disposizione all'interno di un contesto collettivo. Ma mentre l'ingiustizia epistemica appare un concetto analitico applicabile a scambi

e relazioni interne alla società, la giustizia cognitiva viene presentata come una questione politica globale. Secondo l'antropologo indiano Shiv Visvanathan, la giustizia cognitiva «riconosce il diritto di coesistenza fra le diverse forme di conoscenza», ma questo pluralismo epistemico «deve andare oltre la tolleranza riconoscendo la 'necessità stessa' della diversità». Dunque un atto di resistenza che però conduca a un nuovo assetto delle relazioni politico-sociali. Ciò presuppone, continua Vishvanathan,

«che la conoscenza sia inserita in un'ecologia di saperi in cui ogni sapere ha il suo posto, il suo diritto a una cosmologia, il suo senso come forma di vita. In definitiva la conoscenza non è qualcosa da astrarre da una cultura come forma di vita; è connessa al suo sostentamento, a un ciclo di vita, a uno stile di vita; determina le stesse possibilità di vita».

Entrambi questi filoni di ricerca possono essere utili per analizzare le tecnologie, introducendo la variante delle ingiustizie 'connesse al medium', frutto delle disuguaglianze generate dal controllo dei mezzi di produzione della conoscenza. È a quest'ultimo tipo di ingiustizie e disparità, applicate soprattutto alla dimensione digitale, che mi riferisco. Tuttavia, tali ingiustizie e tali disuguaglianze non riguardano solo il Sud Globale, ma tutte quegli stati, regioni o comunità che non possiedono o hanno perso la loro sovranità culturale, epistemica e tecnologica, ovvero la capacità di produrre saperi autonomi, non nel senso di 'autarchici', ma di non-coloniali, cioè orientati al reale beneficio dei propri territori. Per questo è sempre necessario ricordare, come vedremo più avanti, l'esistenza di periferie o 'margini epistemici' che resistono alla standardizzazione riuscendo ancora a innovare a beneficio delle proprie comunità.

Vorrei ricordare che le riflessioni sulle disuguaglianze dei saperi nascono in quadro più vasto, che ha preso forma a partire dagli anni Sessanta con le ricerche di Michel Foucault, dall'*Archeologia del sapere* agli scritti sulla biopolitica, dove articola la sua critica politica al sapere e ai cosiddetti 'regimi di veridizione'. Si tratta di quell'operazione di 'smascheramento' dei luoghi di fabbricazione e certificazione dei saperi che aveva avviato Edward Said in uno dei testi chiave degli studi postcoloniali: *Orientalismo*. A un certo punto della sua analisi, Said si rende conto che l'orientalismo, cioè lo sguardo occidentale sull'oriente, in fondo, è un 'progetto politico': «L'Oriente presentato dall'orientalismo è quindi un sistema di rappresentazioni circoscritto da un insieme di forze che introdussero l'Oriente nella cultura occidentale, poi nella consapevolezza occidentale, e infine negli imperi coloniali occidentali».

Dunque, la consapevolezza che lo sguardo che si posa sulla conoscenza è sempre un atto politico e ogni ermeneutica e ogni epistemologia, in modo quasi sempre tragico – la storia della colonizzazione ce lo insegna – sono ad esso subordinate. È dunque necessario pensare, costruire e sperimentare pratiche e ‘sistemi diversi di rappresentazione’, costruzione e condivisione della conoscenza. Nel nostro caso, come vedremo, parte di questo sforzo consiste nel costruire quelle ‘tecnologie non allineate’ (né imperiali, né governative, né commerciali) che possano tutelare e valorizzare la diversità culturale, costantemente schiacciata o invisibilizzata dagli standard informatici, anch’essi, in sé, progetti politici.

4. *Il Sud, discarica e miniera*

Tornando alle infrastrutture, alle applicazioni e alle risorse che oggi costituiscono e rendono possibile la nostra vita digitale (e ormai anche fisica) sembrerebbe di essere tornati alla situazione descritta da Eduardo Galeano negli anni Settanta del secolo scorso: una struttura di controllo basata su poche multinazionali, principalmente basate negli Stati Uniti. Le infrastrutture tecnologiche del Sud (reti, cavi, piattaforme, data center), oltre a essere quasi sempre progettate e finanziate da multinazionali e dalle organizzazioni finanziarie controllate da Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, sono al servizio dei discorsi egemonici, spesso usati per perpetuare visioni e pratiche neocoloniali. Le presunte ricadute positive sulle popolazioni locali della digitalizzazione e della diffusione di Internet non sono sufficientemente documentate e la vita *online* non può certo cancellare le disuguaglianze *offline*. La scrittrice e attivista kenyota Nanjala Nyabola, riflettendo sul caso dell’influenza dei social nelle elezioni del 2017 in Kenya, nota come questi strumenti abbiano creato «nuovi metodi di esclusione» o esacerbato quelli già esistenti. D’altro canto, già il rapporto mondiale UNESCO sulla diversità culturale del 2009 affermava che «con poche eccezioni, le nuove tecnologie non vengono usate per rafforzare la spinta dei contenuti locali da parte delle popolazioni locali». E in casi specifici, come quello dell’educazione, ormai da più parti vengono sollevati dubbi sull’efficacia dei media digitali nei processi di apprendimento.

Occorrerebbe dunque domandarsi se in generale le tecnologie abbiano contribuito al rafforzamento della diversità culturale e alla riduzione delle

disuguaglianze. Secondo Tim Unwin, Chair UNESCO del progetto ICT for Development, nelle società più povere le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno rafforzato e addirittura esteso le disuguaglianze. Le tecnologie, infatti, vengono progettate e sviluppate tenendo conto di interessi particolari e, a meno che le popolazioni non siano incluse nella progettazione, gli eventuali benefici non ricadranno su di loro.

Oggi il problema include, ma va anche al di là, dello sfruttamento diretto delle risorse naturali. Al petrolio, al rame, allo zinco, alla bauxite, al ferro e al tungsteno sulla quale si basava (e tuttora si basa) l'industria militare si somma la raccolta ed estrazione dei dati. I giacimenti del presente non si nascondono solo sottoterra, ma siamo noi stessi, ovvero i nostri corpi, il cui movimento nello spazio-tempo genera costantemente 'tracce' digitali. Partecipando attivamente allo sfruttamento e all'accumulo di questo nuovo capitale umano contribuiamo ad alimentare le imprese digitali globali i cui algoritmi ci restituiranno un'immagine di noi stessi che influenzerà a sua volta le nostre azioni, in un moto circolare potenzialmente infinito.

La geopolitica dei sistemi di comunicazione globale e l'organizzazione neocoloniale delle multinazionali tecnologiche sembrerebbero condannare il Sud (e non solo il Sud) a un ruolo di mero fornitore di dati e consumatore di strumenti, contenuti e infrastrutture progettate e imposte dal Nord globale o dai nuovi soggetti egemoni (la Cina su tutti).

Questo scenario di dipendenza digitale può aver effetti allarmanti, come nel caso della cosiddetta Internet delle cose e delle tecniche di intelligenza artificiale basate sui nostri dati e le nostre tracce che sempre di più interagiscono con l'ambiente circostante. È chiaro che i paesi in via di sviluppo, oltre a essere i più svantaggiati, corrono i rischi peggiori in termini di sfruttamento dei dati. Come nota Paola Ricaurte, la «razionalità guidata dai dati» è sostenuta da infrastrutture di produzione della conoscenza sviluppate da stati, aziende e centri di ricerca situati principalmente nei paesi occidentali e da un sistema economico che sostiene l'accumulo di capitale e la crescita economica. Questo modello economico, basato sul dominio epistemico, si riflette nelle agende di ricerca e nei finanziamenti a livello globale. Stiamo dunque parlando di 'colonialismo digitale': ovvero un sistema dove le strutture politico-tecnologiche che diamo per scontate vengono create e gestite dal Nord Globale attraverso monopoli epistemologico-tecnologici che escludono altre forme di conoscenza, altri discorsi e altri contesti di ricerca.

Nel prossimo paragrafo adotterò un diverso punto di vista, tracciando una storia ‘parallela’ delle interazioni fra Nord e Sud e mostrando come sia possibile costruire una diversa rappresentazione del rapporto fra tecnologia, diversità culturale ed epistemologie dei margini.

5. *Margini, diversità, innovazione*

La storia dell’informatica è ampiamente ibrida, marginale e periferica. Come gran parte delle innovazioni nasce meticcias: è frutto, cioè, di contaminazioni fra discipline e saperi, non solo dal punto di vista metodologico ed epistemologico, ma anche intellettuale e geografico. Si tratta di processi ben noti nella storia della cultura. Spesso le condizioni per la sperimentazione e l’innovazione si realizzano ai confini, nei margini e negli interstizi, sia interni sia esterni, dei propri e altrui territori. L’antropologa maori Linda Tuhiwai Smith, parlando della conoscenza delle comunità indigene, definisce questi margini ‘spazi della resistenza e della speranza’.

Per poter comprendere l’importanza della diversità nell’evoluzione degli artefatti umani, e dunque della tecnologia, dobbiamo però tentare di definire che cosa sia e che cosa possa rappresentare per noi tale diversità. Innanzitutto, gli spazi che indica Tuhiwai Smith sono anche luoghi di inclusione e convivenza dialettica fra le diversità che i colonizzatori europei hanno voluto distruggere o rimuovere. A tale proposito porterò come esempio due casi estremamente significativi, anche per le latitudini opposte alle quali si trovano: la Patagonia argentina e il Canada. Due racconti che parlano di margini interni ed esterni, di pratiche e conoscenze indigene, sfidando le definizioni canoniche di Nord e Sud e mostrando l’incapacità occidentale di comprendere e gestire la diversità se non attraverso l’assimilazione o l’annientamento.

L’intellettuale e scrittore canadese John Ralston Saul ha dedicato uno dei suoi ultimi libri alla crescente influenza delle popolazioni aborigene nella società, nella cultura e nella politica canadese. Il volume, significativamente intitolato *The Comeback*, racconta, fra l’altro, il movimento *Idle No More*, protagonista di una battaglia politica, legale e ambientale esplosa nel 2012 che ha riportato ribalta sia le ingiustizie e i soprusi storici subiti dalle *First Nations* canadesi sia la creatività e profondità del pensiero indigeno riguardo al rapporto con il territorio, alle pratiche democratiche e sociali,

alla gestione dell'economia e delle risorse naturali, ecc. La proposizione di modelli alternativi e autonomi è sempre stato un problema per gli imperi, soprattutto quelli europei basati su una visione universalista. Ralston Saul ironizza magistralmente su questo universalismo, degenerato nel dominio della mediocrità: ma dietro la linea visibile dell'omogeneizzazione insipida di cibo, moda, intrattenimento e informazione, vi è lo strato profondo delle "scuole filosofiche nazionali imperiali", tuttora insegnate in tutto il mondo nelle nostre e loro università.

Nell'ultima parte del libro lo scrittore canadese offre al lettore una scelta di documenti originali che illustrano alcune tappe fondamentali della colonizzazione del Canada e soprattutto restituiscono la voce ai popoli indigeni, permettendo di apprezzare una complessità e una lungimiranza sociale, culturale e politica che i loro contemporanei europei erano incapaci di concepire (e tantomeno gestire). Un esempio di questo divario è il dibattito alla Camera dei Comuni sulla messa a bando della cerimonia indiana del *potlach* (marzo-aprile 1884). Il primo ministro canadese dell'epoca, John A. McDonald, definisce il festival un 'crimine' e soprattutto un «debauchery of the worst kind», accusando gli indigeni di orge, scambi di partner, ecc. Ralston Saul ci invita a non concentrarci sulle 'pruderie' vittoriane, ma a considerare il significato culturalmente eversivo della cerimonia e la sfida all'ordine costituito dei colonizzatori. Il *potlach* era un evento spirituale e un importante momento sociale che comportava anche la redistribuzione della ricchezza da parte di un leader attraverso l'elargizione di regali. Forse ciò che scandalizzava i parlamentari canadesi era il profondo significato legato a una generosità che non aveva radici europee. Dopo tutto, non si trattava di carità cristiana. Non c'era alcun senso di colpa. La proposta di un ordine sociale e spirituale (e inevitabilmente politico) così diverso non poteva non turbare la tradizionale società missionaria.

L'alterità e la potenza del *potlach*, il rito catartico che per George Bataille si contrapponeva alla società borghese basata sull'utile, ci portano a incontrare un'alterità per molti versi sorella e compagna di quella appena descritta. Ma si tratta di una alterità ancora più sconosciuta, invisibile e soprattutto mutilata, come suggerisce lo stesso titolo dell'opera: *La Argentina de los caciques. O el país que no fue*. Siamo ai margini opposti del continente, nella Patagonia e nella pampa argentina, e l'opera sul 'paese che non fu' è un saggio storico-antropologico che, come e più del precedente, basa la sua forza sui documenti originali raccolti dallo studioso. L'autore, Carlos Martínez Sarasola, racconta come i grandi *caciques* della Pampa e

della Patagonia desideravano coesistere con la nuova società in formazione proposta dai 'bianchi', purché fossero rispettati i loro diritti di abitanti originari. Ma il progetto politico dell'Argentina alla fine del XIX secolo decise di non includere i popoli originari, cancellando così la loro storia e le loro radici.

La distanza geografica fra Argentina e Canada sembra annullata dal paradigma comune del secolo coloniale: l'annichilimento ed eradicazione della diversità. Ma il paradosso argentino è ancora più stridente perché testimonia, oltre alla volontà di convivenza pacifica con i bianchi, pratiche indigene e creole della diversità, come l'inclusione di rifugiati, emigrati, disertori, coppie miste in fuga, ecc. che riuscivano a includere senza conflitti – e che proprio per questo, come scrive Sarasola, non potevano essere tollerate. Strutture come le *tolderías*, i particolari accampamenti indigeni, erano un mondo diverso, incomprensibile e perciò 'antagonista' al modello etnocentrico e razzista propugnato da Buenos Aires.

Le conseguenze di questo omicidio-suicidio oggi non costituiscono solo la base per una riflessione storica e (ove possibile) per un processo di riconciliazione e riparazione, ma devono spingerci a recuperare, proteggere e rilanciare la ricchezza non solo dei territori dei diversi paesi del Sud postcoloniale, ma di tutti quei territori e margini interni del Nord globale dove si sperimentano forme di inclusione, innovazione e anche resistenza al depredamento socio-economico e culturale perpetrato oggi anche attraverso gli strumenti digitali *mainstream*. Prima di passare alla seconda parte di questo intervento, dedicata alle alternative a questo scenario, vorrei introdurre un ulteriore e fondamentale elemento che riguarda il Sud: la diversità bioculturale.

6. *La sfida della diversità bioculturale*

Il capitalismo delle piattaforme è la prosecuzione di quel campo di tensioni 'pedagogiche' fra imperi di cui parlava Gramsci e genera quel complesso insieme di fenomeni che ho riassunto con l'espressione 'geopolitica della conoscenza'. Tuttavia, il colonialismo digitale di GAFAM, per quanto devastante per le democrazie, le diversità culturali, la privacy e i diritti umani, è tutto sommato uno strumento ancora fragile nelle mani dei poteri globali. Come sanno gli studiosi degli effetti del colonialismo, a cominciare da uno dei suoi fondatori, il martinicano Frantz Fanon (2007),

qualsiasi forma di dominio e di sfruttamento non è mai veramente effettiva se prima non abbia completamente cancellato le culture e le conoscenze dei dominati. Nel suo libro più famoso, pubblicato postumo nel 1961 (*I dannati della terra*), Fanon scrive: «Tutti gli sforzi vengono compiuti per indurre il colonizzato a confessare l'inferiorità della sua cultura trasformata in comportamenti istintivi, a riconoscere l'irrealtà della sua nazione, e, al limite, il carattere non organizzato e non finito della sua stessa struttura biologica».

Come abbiamo visto, le piattaforme scavalcano i media tradizionali, veicolano i contenuti, riprogrammano e orientano le nostre azioni, ecc. ma possono essere anche uno pericoloso 'specchio' dell'esistente. E questo non va bene. La posta in gioco, infatti, non è solo la manipolazione delle elezioni o degli stili di vita. Ogni potere, per realizzare e implementare il suo progetto di dominio, ha bisogno di controllare, ma soprattutto omogeneizzare le culture. E dunque il primo nemico è la diversità. Punto di partenza di questo progetto, come scriveva Fanon, è delegittimare le conoscenze 'indigene', rendendole invisibili all'esterno e indesiderabili all'interno. Quando la conoscenza locale sarà divenuta irrilevante per i suoi stessi detentori, il colonizzatore offrirà un modello vincente, uno standard che i colonizzati non potranno non abbracciare. C'è un momento chiave in questo processo di auto-spossamento ed è quello in cui, a un certo punto, l'oppresso vuole essere come l'oppressore. I danni di questo processo sono stati discussi e analizzati negli ultimi decenni da più parti e ovviamente non sono mancate le proposte – dalla 'sociologia dell'assenza' di Boaventura de Sousa Santos alle epistemologie dei margini, al concetto di 'pluriverso' di Escobar, ecc.; ma soprattutto è sempre più evidente come la questione epistemologica si saldi a quella ambientale. Il grande paradosso della globalizzazione (inclusa la sua declinazione attuale, la 'transizione verde' che il Nord vorrebbe imporre al resto del pianeta), come vedremo fra poco, è che ha bisogno degli immensi giacimenti del Sud per alimentare la sua distruzione: assorbimento culturale e saccheggio materiale sono allora due facce della stessa medaglia.

Abbiamo scritto 'paradosso', perché appare sempre più evidente che il saccheggio del Sud è in realtà un suicidio planetario. Nel Sud del mondo oggi si concentra la stragrande maggioranza della diversità biologica e culturale del pianeta (Figura 1). Secondo l'edizione 2023 di *Ethnologue* esistono 7.168 lingue nel mondo, ma le prime otto sono parlate dal 40,3% della popolazione mondiale (più di due miliardi e settecento milioni di persone) e la percentuale raggiunge l'80 % per le prime 85

lingue. Le 288 lingue europee rappresentano il 4,1% delle lingue del mondo e sono parlate da un miliardo e settecento milioni di persone, il 25,5% della popolazione mondiale. Ogni anno scompaiono circa sette lingue e secondo l'indice di diversità linguistica (ILD), messo a punto dal gruppo di ricerca Terralingua.org, dal 1970 c'è stato un calo del 20% nella diversità linguistica globale. E all'erosione della diversità linguistica si affianca quella dei saperi ambientali, i cosiddetti *Traditional Environmental Knowledge* (TEK) codificati nelle lingue.

Tale processo di assorbimento o scomparsa della diversità linguistico-culturale è uno dei temi che marciano in modo più profondo l'epoca che viviamo. Il problema delle lingue, infatti, non è solo un problema di democrazia e partecipazione/inclusione sociale, ma è sempre più collegato alla preservazione della diversità biologica, per questo oggi si parla di diversità bioculturale (*biocultural diversity*). Lingue e vita, culture e colture, sono strettamente intrecciate ed è chiaro che la varietà e la ricchezza di entrambe sono condizione necessaria per una mutua sopravvivenza. Come ricorda Luisa Maffi, la riduzione della diversità culturale e biologica va di pari passo con lo sviluppo di società complesse, stratificate e densamente popolate e di poteri economici transnazionali. Dagli antichi imperi all'odierna economia globalizzata, questi sistemi sociali complessi si sono diffusi ed espansi ben oltre i confini degli ecosistemi locali, sfruttando e prosciugando le risorse naturali su larga scala e imponendo l'assimilazione culturale e l'omogeneizzazione della diversità culturale. La ricchezza bioculturale, insomma, non si sovrappone necessariamente al PIL – non a caso l'elemento principale utilizzato nel rapporto Brandt del 1980 per la demarcazione Nord-Sud. Al contrario, come mostrano accurati studi interdisciplinari, crescita economica e estinzione delle lingue vanno di pari passo. Nella Figura 1 questa divaricazione è abbastanza evidente: la concentrazione delle nuvolette grigio-bianche rappresenta la diversità linguistica, e l'intensità crescente del verde la diversità vegetale: le aree a più alta diversità sono concentrate nel sud del mondo. Ma lo stesso discorso può essere fatto per lo stretto rapporto tra diversità animale (mammiferi, uccelli, rettili e anfibi) e numero delle lingue endemiche, ovvero quelle lingue e quei vertebrati superiori che appartengono unicamente a un dato paese o regione (vedi Tabella 1).

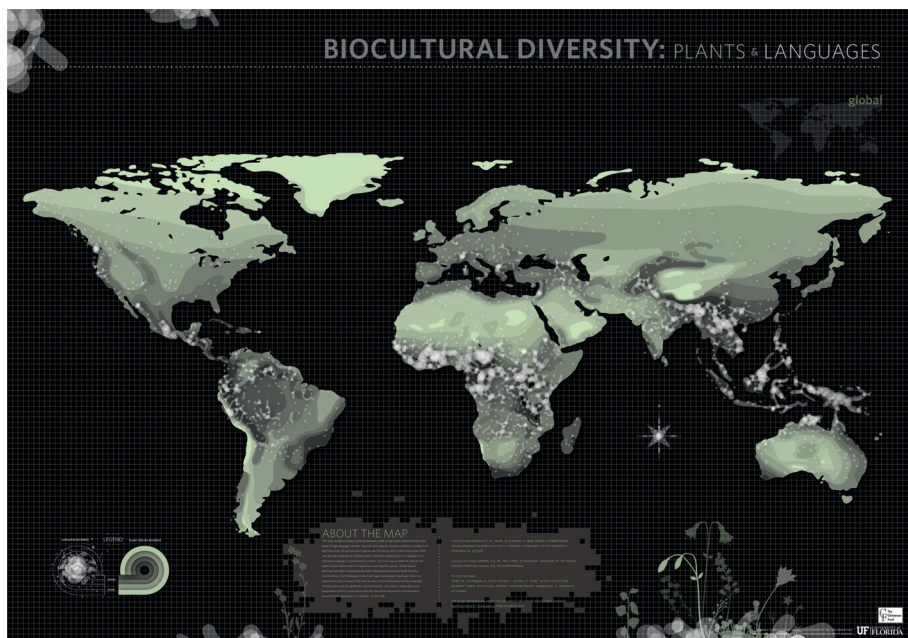


Figura 1. Distribuzione della diversità vegetale e delle lingue nel mondo (fonte: University of Florida Biocultural Diversity Mapping Project: <http://bioculturaldiversity.org/>).

LINGUE ENDEMICHE	NUMERO	VERTEBRATI SUPERIORI ENDEMICI	NUMERO
1. Papua Nuova Guinea	847	1. Australia	1.346
2. Indonesia	655	2. Messico	761
3. Nigeria	376	3. Brasile	725
4. India	309	4. Indonesia	673
5. Australia	261	5. Madagascar	537
6. Messico	230	6. Filippine	437
7. Camerun	201	7. India	373
8. Brasile	185	8. Peru	332
9. Zaire	158	9. Colombia	330
10. Filippine	153	10. Ecuador	294
11. Stati Uniti	143	11. Stati Uniti	284

LINGUE ENDEMICHE	NUMERO	VERTEBRATI SUPERIORI ENDEMICI	NUMERO
12. Vanuatu	105	12. Cina	256
13. Tanzania	101	13. Papua Nuova Guinea	203
14. Sudan	97	14. Venezuela	186
15. Malesia	92	15. Argentina	168
16. Etiopia	90	16. Cuba	152
17. Cina	77	17. Sud Africa	146
18. Peru	75	18. Zaire	134
19. Cha ^d	74	19. Sri Lanka	126
20. Russia	71	20. Nuova Zelanda	120
21. Isole Solomone	69	21. Tanzania	113
22. Nepal	68	22. Giappone	112
23. Colombia	55	23. Camerun	105
24. Costa D'avorio	51	24. Isole Salomone	101
25. Canada	47	25. Etiopia	88

Tabella 1. Endemismi nelle lingue e nei vertebrati superiori: comparazione dei primi 25 paesi. Fonte: Tove Skutnabb-Kangas, “On Biolinguistic Diversity - Linking Language, Culture and (Traditional) Ecological Knowledge”, 2004.

Dunque, ideologia universalista e ossessione per il controllo si sposano nell'accerchiamento militare del Sud e della sua diversità che diventano, in un noto schema bipolare, risorsa da sfruttare e ‘buco’, *gap* da ‘colmare’: miniera e discarica. La Figura 1 appena illustrata potrebbe essere letta e analizzata anche in termini di risorse. Il digitale, infatti, non è sinonimo di immateriale. Al contrario, qualsiasi tecnologia e qualsiasi medium consuma materie prime, produce un'enorme quantità di rifiuti e inquina l'ambiente. Come osservava Jussi Parikka, le astratte topologie dell'informazione sono dipendenti dalle realtà geofisiche, tant'è che l'industria informatica è ben ancorata al fossile e per produrre una memoria di due grammi ci vogliono 1,3 kg di combustibili fossili e altri materiali.

La comunicazione, tuttavia, ci appare come un processo naturale: la parola, fino a prova contraria, non finisce in discarica. Il rapporto simbiotico che abbiamo con le nostre protesi digitali – macchine che

riproducono le nostre parole – ci porta ad allontanare il pensiero che esse dipendano da una materia esterna e non dal nostro corpo, come la voce dalle corde vocali. Ciò potrebbe spiegare (in parte) la rimozione di fenomeni eclatanti di dipendenza materiale come il caso del coltan, un minerale dal quale si estrae il tantalio, un elemento utilizzato nella fabbricazione dei condensatori dei telefoni cellulari, ma anche necessario nelle cellule fotovoltaiche, nell'industria aeronautica e in quella sanitaria, ecc. Il prezzo del coltan, che si estrae soprattutto in Brasile, Australia, Canada è salito del 600% in pochi anni, spingendo le grandi imprese multinazionali a cercare altre fonti di approvvigionamento. È così che la bulimia digitale approda in Congo, dove si trovano l'80% delle riserve di coltan di tutta l'Africa e dove il minerale viene estratto a mani nude da migliaia di persone, fra cui bambini: in alcune aree del paese il 65% dei bambini tra gli 8 e i 12 anni lavora nelle miniere. A volte si tratta anche di bambini di età compresa tra i 6 e gli 8 anni, che sono più adatti ad insinuarsi negli stretti cunicoli delle miniere. Dove spesso vi lasciano la vita. Stesso copione, se non peggiore, per il cobalto, il minerale usato in quasi ogni batteria ricaricabile agli ioni di litio del mondo. La cintura del rame dell'Africa centrale detiene circa la metà delle riserve mondiali di cobalto, pari a circa 3,5 milioni di tonnellate. Il 75% della fornitura mondiale di cobalto viene dalla Repubblica Democratica del Congo. È evidente che in futuro non sarà possibile evitare di estrarre il cobalto e che in mancanza di azioni tempestive i danni ambientali e alla salute degli abitanti della RDC sono destinati ad aumentare. Siddharth Kara, l'autore di *Rosso cobalto*, un'inchiesta dettagliata che è un duro atto di accusa nei confronti di *big tech*, Apple e Samsung in testa, scrive che quella sull'estrazione del cobalto è l'ultima di una lunga storia di enormi e atroci menzogne: «ricchezze indicibili non hanno portato altro che sofferenze indicibili per il popolo congolese».

Gli scandali del coltan e del cobalto africani mostrano che il colore della transizione digitale non è poi così verde e sottolineano ancora una volta il ruolo strategico delle risorse del Sud nella sua realizzazione e nel suo mantenimento. La sociologa Débora Cerutti, realizzando una mappa dei danni sociali, ambientali e psicologici causati dall'estrazione del litio in Argentina, li ha ribattezzati 'spazi del sacrificio', ovvero luoghi del pianeta che il capitalismo verde occidentale considera 'sacrificabili' alle improcrastinabili agende *green*.

In ultima analisi, a chi giova l'industria digitale? Le macchine sono affamate di materia: acqua, elettricità e minerali, fra cui i metalli e le terre rare. Secondo alcune stime, il 2025 l'industria *high-tech*, trainata

dal settore militare, sarà il primo utente di energia elettrica del pianeta, nella scarsa consapevolezza dei movimenti globali contro il cambiamento climatico. E se la materia non è infinita, nemmeno la tecnologia lo è. Secondo un importante studio di Guillaume Pitron, per soddisfare i bisogni mondiali da qui al 2050 dovremo estrarre dal sottosuolo più metalli di quanti l'umanità ne abbia estratto dalla sua origine. Consumeremo più metalli nella prossima generazione che nel corso degli ultimi 70.000 anni.

L'insieme di questi dati dovrebbero far riflettere sul 'sogno' occidentale Otto-Novecentesco di una tecnologia infinitamente potente che ha nutrito l'immaginario collettivo delle masse per più di un secolo. Distopie e utopie tecnologiche hollywoodiane, da *Blade Runner* a *Interstellar*, collassano. Di che materia è fatto allora il 'futuro possibile'? Esiste un futuro che non proietti l'immagine di un'umanità preda-predatrice, colonizzata-colonizzatrice?

È evidente che gli spazi di resistenza o non ancora integrati nell'inganno globalista della 'materia infinita' costituiscono i territori chiave della diversità bioculturale e che il capitalismo delle piattaforme li minaccia. Come ogni invenzione umana, anche la tecnologia digitale gioca un ruolo ambiguo: da un lato spinge verso processi di concentrazione e standardizzazione, accompagnati dallo sfruttamento delle risorse e dall'assorbimento delle culture marginali o subalterne; dall'altro può fornire l'opportunità di preservare, diffondere e rendere più consapevoli della propria forza le culture del Sud, capovolgendo letteralmente gli assiomi sui quali è stata costruita la realtà socioeconomica mondiale. Quali saranno infatti i "paesi avanzati" fra un decennio? Ed esisteranno ancora le istituzioni del Nord Globale, dalla Banca Mondiale al Fondo Monetario Internazionale, che hanno plasmato l'immagine del mondo a loro somiglianza?

7. Dall'informatica degli oppressi alla pluriversità

Nel 1985, in un momento storico in cui il Brasile sosteneva una politica di protezione e incentivi all'industria tecnologica nazionale, un'impresa locale, la Unitron, progettò e produsse il *Mac de la periferia*, ovvero il primo clone al mondo del Macintosh 512 KB (noto anche come *Fat Mac*). La Unitron ottenne circa dieci milioni di dollari di finanziamenti dal governo brasiliano e riuscì a produrre a basso costo cinquecento macchine per il mercato nazionale e per il resto dell'America Latina. Tuttavia,

quando i computer erano pronti per essere inviati, il progetto venne bloccato dall'intervento della Apple in patria. Sebbene l'azienda americana non disponesse di alcuna protezione della proprietà intellettuale per il Mac in Brasile, Apple fu in grado di esercitare pressioni sul governo e su altri attori economici brasiliani per qualificare le attività di Unitron, un tempo viste come nazionaliste e anticoloniali, come 'pirateria immorale'. Alla fine Apple riuscì a far escludere il *reverse engineering* e altre modifiche, riallineando le nozioni brasiliane di paternità intellettuale a quelle americane che privilegiano i 'creatori certificati' rispetto ai manutentori e ai modificatori del codice e dell'architettura hardware.

Questa storia ci suggerisce alcune considerazioni (e domande) che si sommerebbero a una critica decoloniale. La prima considerazione è che la morte anticipata del Mac di periferia non certifica solo la vittoria del (futuro) gigante di Cupertino e la sconfitta di un piano di 'indipendenza informatica' per una parte dell'America Latina, ma l'inizio dell'emorragia di talenti, creatività e risorse dal Sud al Nord (l'emigrazione intellettuale degli anni Ottanta e Novanta). Il caso è emblematico di una perdita di sovranità culturale, tecnologica ed epistemologica che implica la rinuncia (e in taluni casi l'obbligo) a investire in tecnologia e innovazione. In forma diversa dai tempi oscuri di Galeano, dove la preferenza andava alle bombe, si tratta ancora una volta di sfruttamento, violenza, libertà violate e servitù politico-economica. Come sarebbe oggi il Brasile se trenta anni fa avesse avuto l'opportunità di sviluppare una propria industria informatica?

In realtà, non è necessario andare nel Sud del mondo per scoprire come funziona la colonizzazione epistemica. Lo stesso modello fu applicato a realtà limitrofe, per esempio l'Italia, come racconta l'inchiesta della giornalista inglese Meryle Secrest sul ruolo della CIA e dell'IBM nello smantellamento dell'informatica italiana e in particolare dell'Olivetti. Ma la riflessione più penetrante forse è quella svolta da Rodrigo Ochigame, che ha coniato l'espressione 'informatica degli oppressi'. Ochigame, ex studente di dottorato al MIT, si è attirato molte critiche quando nel 2019 ha denunciato, insieme ad altri, le connessioni non proprio trasparenti fra le industrie della Silicon Valley e il MIT, uno dei massimi totem dell'eccellenza scientifico-tecnologica occidentale. Nella sua ricerca sulla storia dell'informatica in America Latina, oltre a offrire una serie di esempi storici di 'informatica anticapitalista', nota come la narrazione unipolare del progresso da Nord a Sud serva essenzialmente obiettivi ideologici e politici: «se le innovazioni periferiche, come gli esperimenti latinoamericani con l'informatica, non sono diventate mainstream, non è perché fossero necessariamente inferiori ai concorrenti aziendali,

militari e metropolitani». Le ragioni per cui alcune tecnologie vivono e altre muoiono non sono strettamente tecniche, ma politiche: prima viene legittimata l'accumulazione capitalistica come frutto del talento geniale dell'inventore-imprenditore, poi vengono cancellate o sminuite tutte le tracce di contributi precedenti alla creazione di un determinato artefatto (e acquisiti o annichiliti tutti i potenziali concorrenti); infine viene presentato il prodotto di questa violenza epistemica come 'successo', risultato progressivo e dunque unico e desiderabile 'standard'.

Non possiamo dunque esimerci dalla responsabilità di affrontare le implicazioni geopolitiche della conoscenza digitale e della sua decolonizzazione. Che tipo di conoscenza stiamo costruendo oggi? Quali costi sociali, politici, culturali, ambientali, ecc. hanno gli strumenti che utilizziamo ogni giorno? È possibile creare modelli indipendenti e socio-economicamente sostenibili o siamo condannati a incorporare paradigmi e standard del Nord Globale – magari lottando per ottenere una piccola porzione di visibilità in riviste scientifiche, media e istituzioni del centro?

Quello di cui forse abbiamo bisogno allora è un cambiamento della nostra concezione di relazione centro-periferia, dando al margine, e soprattutto alla variabilità locale dei soggetti e delle pratiche (oltre che delle lingue e delle culture che le compongono) un valore che in ambito accademico si fa fatica a riconoscerle: quella di motore dell'innovazione e del cambiamento. Le molteplici e vitali realtà del Sud oggi hanno l'opportunità non tanto di sostituirsi o sovrapporsi alle realtà ancora dominanti, ma di diventare il punto di riferimento di modelli plurali e sostenibili di conservazione, accesso e trasmissione della conoscenza in formato digitale.

Esistono molti esempi di innovazione che non trovano facilmente un parallelo in un Occidente schiacciato dall'oligopolio GAFAM e dall'ossessione di controllo dei propri cittadini.³ Qui possiamo accennare solo ad alcuni esempi. Si va dall'implementazione di politiche per i saperi comuni e la conoscenza aperta in Ecuador (*Pacha Mama digital del conocimiento*) in Ecuador, alle reti comunitarie di vario tipo in tutto il sud globale; dall'organizzazione politica con il sistema *Democracia en Red*

³ Mi riferisco in particolare al poco conosciuto scandalo sull'uso dello spyware Pegasus e di altri strumenti equivalenti contro cittadini europei (inclusi alcuni funzionari della UE) che è attualmente oggetto di inchiesta da parte della commissione PEGA, istituita dal Parlamento dell'Unione Europea. L'indagine, tuttavia, ha trovato forti ostacoli proprio all'interno degli stessi organi UE. Come ha notato Carola Frediani, «in pratica la commissione nata appositamente per indagare sull'uso di Pegasus e altri spyware non riesce a farsi dire da un altro organo europeo quanti funzionari Ue sarebbero stati presi di mira da spyware».

in Argentina all'India dei movimenti per i *knowledge commons* e la *Net Neutrality* che nel 2016 hanno portato nientemeno che alla 'sconfitta' di Mark Zuckerberg. La pandemia ha indubbiamente rilanciato i progetti di autonomia digitale delle periferie, rafforzato la consapevolezza delle comunità indigene sul tema dell'estrattivismo dei dati (per esempio con le iniziative su *Indigenous Data Sovereignty*) e dato impulso all'attivismo digitale in svariati campi, come per esempio quello della visibilità delle lingue locali. Uno degli scontri più accesi nel campo della geopolitica della conoscenza è quello combattuto sul fronte della 'piattaformizzazione' della scienza e dell'istruzione. Secondo uno studio del 2015, oltre il 50% di tutti gli articoli di qualsiasi disciplina pubblicati nel mondo sono concentrati nelle mani di cinque editori, perlopiù anglofoni (ma l'investimento della Cina è enormemente cresciuto). Si tratta di un contesto completamente alterato da politiche che usano come punti di riferimento per valutare la ricerca pubblica ciò che è visibile sostanzialmente su due grandi piattaforme private: Scopus (del gigante Reed Elsevier) e Web of Science (del gigante Thomson Reuters). Un pugno di piattaforme (da Zoom a Microsoft, da Google a Respondus, ecc.) monopolizzano anche servizi e software per l'istruzione e la formazione *online*, una tendenza rafforzata dall'emergenza COVID. Proprio in questo settore, però, il Sud (o meglio, i vari sud) propongono non solo modelli di resistenza, ma alternative: l'America Latina è diventato il leader globale della letteratura scientifica in accesso aperto. Questo è accaduto grazie a una serie di iniziative legislative a sostegno dell'accesso aperto avviate in quasi ogni paese della regione e che hanno portato alla creazione di portali come Latindex, Redalyc, SciELO, CLACSO e finalmente AmeliCA, la cui ambizione è oltrepassare i confini dell'America Latina e offrire una piattaforma per le riviste del Sud Globale. Né gli Stati Uniti né l'Europa, quest'ultima con l'ambizioso ma irrealizzato *Plan S* per la scienza aperta, sono riusciti ancora a realizzare qualcosa di simile, proprio per lo strapotere dei grandi oligopoli editoriali presenti sui loro territori: è il paradosso di un 'privilegio' che oggi impedisce l'innovazione e il prevalere del bene comune.

Di fronte a questi nuovi scenari di politica epistemologica, il Sud, così come tutte le periferie epistemiche, si trova oggi di fronte a un dilemma: decolonizzare, creando le proprie (infra)strutture di autolegittimazione, oppure allearsi e farsi assorbire dai gruppi egemoni che garantiscono visibilità e accesso a risorse (e discorsi) *mainstream*? E qual è il prezzo che la diversità è disposta a pagare per un'emersione parziale e mediata di sé stessa? Oggi appare chiaro che diversità e innovazione possono coesistere e che tecnologie digitali e preservazione dei territori e delle culture locali

non sono l'uno la negazione dell'altro.

Vorrei concludere questo breve *excursus* sulle possibilità trasformative della diversità epistemica riassumendo il pensiero di due intellettuali nati in continenti diversi e lontanissimi, ma entrambi stratificati e complessi: l'antropologo colombiano Arturo Escobar e il filosofo cinese Yuk Hui. Il primo dedica la sua riflessione alla nuova 'ontologia politica' che sta nascendo (o più correttamente riemergendo) grazie all'incontro con la cosmovisione indigena e al suo legame con la Terra. Se l'attuale crisi climatica, ambientale, culturale e geopolitica è frutto di una visione universalista e omogeneizzante (il *One-World World*), allora, secondo Escobar, dobbiamo preparare la transizione verso l'opposto, ovvero un 'Pluri-verso'. «Questa è una delle premesse delle epistemologie del Sud, che affermano che la diversità del mondo è infinita». Ma ecco che tale 'pluriversità', per usare il termine coniato da Yuk Hui, andrebbe declinata anche in 'tecnodiversità', ovvero la possibilità, proprio a partire dalla varietà e pluralità bio-epistemica, di comprendere e costruire la tecnologia in modi diversi, attraverso uno scambio che secondo il filosofo cinese emerge dalla 'località' ed è in costante scambio con 'altre' località. Un dialogo Sud-Sud fra 'cosmovisioni' non concorrenti, ma cooperanti – così com'è per esempio nel paradigma del software libero. Non è possibile tornare indietro a un'era pre-digitale, ma l'informatica deve diventare il terreno privilegiato della lotta politica e sociale: l'unico luogo da dove oggi è realmente possibile e necessario pensare e costruire un'alternativa al capitalismo autoritario e distruttivo delle piattaforme.

Suggerimenti bibliografici

- G. Bataille, *La limite de l'utile*, Nouvelles Editions Lignes, Paris 2016.
- A. Blum, *Tubi. Viaggio al centro di Internet*, Minimum Fax, Roma 2021.
- W. Brandt, *North-South: A Programme for Survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues*, MIT Press, Cambridge, MA, 1980.
- C. Cadwalladr, *The Cambridge Analytica Files. 'I made Steve Bannon's psychological warfare tool': meet the data war whistleblower*, in «The Guardian», 18 March 2018. <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/data-war-whistleblower-christopherwyllie-facebook-nix-bannon-trump>.

- D. Cerutti, *Cartografia del daño en el altiplano andino en torno a la minería de litio*, in «(En)clave Comahue. Revista Patagónica De Estudios Sociales», Vol. 29, n. 28, 2023. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/revistadelaacademiadefilosofia/article/view/4681>.
- D. M. Eberhard, G. F. Simons, C. Fennig(eds.), *Ethnologue: Languages of the World Twenty-sixth edition*, Dallas, Texas: SIL International, 2023. Online version. <http://www.ethnologue.com>.
- F. Fanon, *I dannati della terra*, Prefazione di Jean-Paul Sartre, Einaudi, Torino 2007.
- M. Foucault, *L'archeologia del sapere*, Rizzoli, Milano 1971.
- M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-1979*, Feltrinelli, Milano 2005.
- C. Frediani, *Guerre di Rete - Spyware, il muro di gomma europeo*, in «Guerre di rete», 30 ottobre 2022. <https://guerredirete.substack.com/p/guerre-di-rete-spyware-il-muro-di>.
- M. Fricker, *Epistemic Injustice. Power and the Ethics of Knowing*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- E. Galeano, *Le vene aperte dell'America Latina*, Sperling & Kupfer, Milano 2019.
- A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di Valentino Gerratana, 4 voll., Einaudi, Torino 1975.
- Y. Hui, *Cosmotecnica. La questione della tecnologia in Cina*, Produzioni Nero, Roma 2021.
- S. Kara, *Rosso cobalto. Come il sangue del Congo dà energia alle nostre vite*, People, Busto Arsizio 2023.
- A. Kothari, A. A. Escobar, F. Demaria, A. Acosta (a cura di), *Pluriverso. Dizionario del post-sviluppo*. Salerno, Orthotes, 2021.
- A. Kulikova, *What is really going on with Russia's new internet laws*, in «Open Democracy», 24 October 2014. <https://www.opendemocracy.net/en/odr/what-is-really-going-on-with-russias-new-internet-laws/>.
- V. Larivière, S. Haustein, P. Mongeon, Philippe, *The Oligopoly of Academic Publishers in the Digital Era*, in «PLOS ONE» 10(6), 2015. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0127502>.
- C. Madaro, *Il lato epistemico delle ingiustizie*, in «Kabul Magazine», 21 gennaio 2019. <https://www.kabulmagazine.com/ingiustizia-epistemica/>.

- L. Maffi, E. Woodley(eds.), *Biocultural Diversity Conservation. A Global Sourcebook*, Earthscan, Washington and London 2010.
- C. Martínez Sarasola, *La Argentina de los caciques. O el país que no fue*, Editorial Del Nuevo Extremo, Buenos Aires 2014.
- G. Miller, 'The intelligence coup of the century' For decades, the CIA read the encrypted communications of allies and adversaries, «The Washington Post», 11 February 2020. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/national-security/cia-crypto-encryption-machines-espionage/>.
- T. Numerico, *Intelligenza e stupidità artificiale*, in «Alternative per il Socialismo», 68, 2023, pp. 167-180.
- R. Ochigame, *Informatics of the Oppressed*, in «Logic», 11, 31 Agosto 2020. <https://logicmag.io/care/informatics-of-the-oppressed/>.
- M. O'Mara, *The Code. Silicon Valley and the Remaking of America*, Penguin Press, New York 2019.
- C. O'Neil, Cathy, *Weapons of math destruction. How big data increases inequality and threatens democracy*, Penguin, London 2018.
- N. Nyabola, *Digital Democracy, Analogue Politics: How the Internet Era is Transforming Politics in Kenya*, Zed, London 2018.
- J. Parikka, *A Geology of Media*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2015.
- K. Philip, L. Irani, P. Dourish, *Postcolonial Computing: A Tactical Survey*, in «Science Technology Human Values», 2012, 37, 1, pp. 3-29. <https://doi.org/10.1177/0162243910389594>
- G. Pitron, *La guerra dei metalli rari. Il lato oscuro della transizione energetica e digitale*, LUISS University Press, Roma 2019.
- J. Ralston Saul, *The Comeback*, Penguin, London 2014.
- P. Ricaurte, *Data Epistemologies. The Coloniality of Power and Resistance*, in «Television & New Media», Vol. 20(4), 2019, pp. 350-365. <https://doi.org/10.1177/1527476419831640>.
- E. W. Said, *Orientalismo. L'immagine europea dell'Oriente*, Feltrinelli, Milano 2013.
- M. Secrest, Meryle, *Il caso Olivetti. La IBM, la CIA, la Guerra Fredda e la misteriosa fine del primo personal computer della storia*, Rizzoli, Milano 2022.
- T. Skutnabb-Kangas, *On Biolinguistic Diversity - Linking Language, Culture*

and (Traditional) Ecological Knowledge. Invited plenary lecture at the interdisciplinary seminar *At the limits of language*, Department of Biology and Department of Linguistics and Philosophy, Universidad Autónoma de Madrid and Cosmocaixa, March 2004. http://www.helsinki.fi/hyy/skv/v/Sk-Kangas_Madrid_March_2004_paper.doc.

- E. Snowden, *Errore di Sistema*, Longanesi, Milano 2019.
- L. Tuhiwai Smith, *Decolonizing Methodologies. Research and Indigenous People*, Zed Books, London 2012.
- S. Visvanathan, 'The search for cognitive justice', in *Knowledge in question. A symposium on interrogating knowledge and questioning science*, May 2009. https://www.india-seminar.com/2009/597/597_shiv_visvanathan.htm.
- C. Wylie, *Il mercato del consenso. Come ho creato e poi distrutto Cambridge Analytica*, Longanesi, Milano 2020.

Risorse online (Paragrafo 7)

Progetti dedicati al Sud Globale o al dialogo Sud-Sud in campo scientifico e educativo:

Cyberbricks. Portale dedicato a sicurezza, privacy dei dati, politiche di accesso alla rete e strategie di trasformazione digitale nei paesi BRICS: <https://cyberbricks.info/>

Decolonizzazione della conoscenza, diritti digitali e giustizia epistemica: <https://whoseknowledge.org/>

Epistemologie del Sud Globale: <http://alice.ces.uc.pt/>

Helsinki Initiative for Multilingualism in Science: <https://www.helsinki-initiative.org/>

Multilinguismo del Sud Globale: <https://southernmultilingualisms.org>

Osservatorio della diversità linguistica in rete: <https://obdilci.org/>

Programmi Sur-Sur della rete latinoamericana CLACSO: <https://www.clacso.org.ar/sur-> Prospettive dal Sud: <http://www.southernperspectives.net/sur/presentacion.php?s=7&idioma=>

Rete di formazione Multiversity: <http://vlal.bol.ucla.edu/multiversity/>

Rete di ricerca e formazione Eco-Versities: <https://ecoversities.org/>

UNESCO. Investing in cultural diversity and intercultural dialogue: UNESCO world report. <http://www.unesco.org/en/world-reports/cultural-diversity>.

Pratiche digitali alternative nel Sud Globale:

America Latina e Caraibi. Piattaforma open access per le pubblicazioni scientifiche prodotte in tutto il continente latinoamericano: amelica.org/index.php/en/home/

America Latina e Caraibi. Democratizzazione della comunicazione, software libero e open source, neutralità della rete: Internet Ciudadana. <https://al.internetsocialforum.net/>

Argentina. Piattaforma open source per la governance tradotta in quindici lingue <http://democracyos.org/>.

Brasile e Iberoamerica. SciELO (Scientific Electronic Libray Online). Biblioteca digitale e piattaforma software per la pubblicazione di riviste scientifiche

Colombia. Foro de Redes Comunitarias: <https://redescomunitarias.co/es/recursos/recomendaciones-desde-el-foro-de-redes-comunitarias-para-el-plan-de-desarrollo-colombia-2>.

Ecuador. Conoscenza come bene comune: <http://flokksociety.org/>.

Iberoamerica e Sud Globale. Rete di riviste scientifiche ad accesso aperto: <https://www.redalyc.org/>

India. Conoscenza digitale come bene comune: <http://www.knowledgecommons.in>

India. IT for Change, organizzazione che si dedica a colmare il divario digitale in un'ottica di giustizia sociale e di genere: <https://itforchange.net/>

India. Just Net Coalition. Digital Justice Manifesto. <https://justnetcoalition.org/digital-justice-manifesto>

Sud Globale. Global Indigenous Data Alliance. <https://www.gida-global.org/>

Sud Globale. Non-aligned technology: https://nonalignedtech.net/index.php?title=Main_Page

Sud Globale. Reti comunitarie. Association for Progressive Communication: <https://www.apc.org/en/news/community-networks-newsletter-more-digital-inclusion>

Sud Globale. Rete per la diversità bioculturale: <https://terralingua.org/>

FRANCESCO LAGONA

Modelli statistici per l'analisi dell'ambiente

ABSTRACT: I modelli statistici consentono di descrivere la relazione tra variabili ambientali in diversi ambiti, come ad esempio la valutazione del rischio e dell'impatto ambientale, la tutela delle risorse naturali, la prevenzione dell'inquinamento e la previsione di eventi naturali estremi. Il contributo è una breve introduzione ai modelli statistici lineari e offre un esempio di applicazione di tali modelli all'analisi del riscaldamento globale.

PAROLE CHIAVE: Modelli lineari; riscaldamento globale; statistica ambientale.

ABSTRACT: Statistical models are capable to describe relationships between environmental variables under multiple frameworks, such as environmental risk evaluation, environmental resources protection, pollution prevention and extreme event forecasting. This contribution is a brief introduction to linear statistical models, illustrated with an application to global warming.

KEYWORDS: Linear models; Global warming; Environmental statistics.

1. *Introduzione*

Il monitoraggio ambientale non si riduce alla mera misurazione di variabili ambientali, ma necessita di metodi che sintetizzino la relazione funzionale tra le variabili osservate. Senza un'adeguata comprensione delle relazioni che intercorrono tra le variabili sono, infatti, impossibili le valutazioni di rischio ambientale, le strategie per la tutela delle risorse naturali, la prevenzione dell'inquinamento e la previsione di eventi estremi.

Consideriamo, per esempio, il problema di individuare la relazione tra il livello della temperatura e la concentrazione di ozono, un noto inquinante atmosferico secondario che si forma in presenza di alte temperature. In laboratorio è possibile generare artificialmente concentrazioni di ozono al variare di differenti valori di temperatura e sotto condizioni sperimentali omogenee, in modo che la variabilità delle concentrazioni sia totalmente imputabile alle variazioni di temperatura. Nel caso di osservazioni sperimentali controllate, è nota la relazione chimica tra temperatura e

ozono ed è rappresentabile come una famiglia parametrica di funzioni matematiche del tipo

$$\text{ozono} = f(\text{temperatura}; \theta)$$

dove θ è un vettore di parametri. L'individuazione della relazione funzionale si riduce dunque alla calibrazione della curva ottenuta mediante il calcolo dei valori dei parametri θ che interpolano in modo ottimale i valori sperimentali osservati. Tale calibrazione viene realizzata attraverso metodi matematici di ottimizzazione.

Più complicata è, invece, l'analisi della formazione dell'ozono nell'aria aperta. Qui intervengono molteplici fattori non osservati (ad esempio la velocità del vento, il livello di radiazione solare, la formazione di inquinanti primari che concorrono alla formazione dell'ozono) e non controllabili che rendono difficile l'individuazione della relazione funzionale tra ozono e temperatura, che infatti non è nota in generale. In situazioni di questo tipo, tipiche del monitoraggio ambientale, un approccio possibile è quello statistico. Secondo questo approccio, le concentrazioni di ozono vengono modellate come determinazioni di una variabile aleatoria Y con distribuzione di densità di probabilità

$$f(y; \theta)$$

nota a meno di parametri che sono legati alla temperatura da una relazione funzionale

$$\theta = g^{-1}(\text{temperatura})$$

Secondo questo approccio, la temperatura influenza solo i parametri di una distribuzione di probabilità attraverso una funzione legame g , che a sua volta genera le concentrazioni di ozono. In altre parole, la conoscenza della relazione funzionale g non ci consente di determinare con certezza i valori di ozono corrispondenti ai valori di temperatura, ma solo la probabilità con cui tali valori compaiono in un intervallo A , calcolata come l'area sotto la densità f che giace sull'intervallo A :

$$P(A) = \int_A f(y; \theta) dy$$

Questo approccio ci consente di separare l'influenza della temperatura sull'ozono dall'influenza delle molteplici variabili ambientali che non siamo in grado di controllare all'aria aperta, in contesto non sperimentale.

Ogni volta che specifichiamo una distribuzione di probabilità f e una funzione legame g , specifichiamo un modello statistico. Questa lezione illustra brevemente i modelli statistici lineari che sono i più semplici e più utilizzati in ambito ambientale. Nella teoria dei modelli lineari, la distribuzione f è una normale che dipende da un vettore di due parametri

$$\theta = (\mu, \sigma^2)$$

e il legame tra θ i valori di temperatura è di tipo lineare

$$\mu = \beta_0 + \beta_1 \times \text{temperatura} \quad \sigma^2 = \text{const.}$$

2. La media aritmetica come modello lineare

I modelli lineari possono essere visti come una generalizzazione del concetto di media aritmetica. Supponiamo di aver a che fare con un campione di osservazioni (ad esempio, misurazioni di ozono) che indichiamo con

$$(y_1, \dots, y_i, \dots, y_n)$$

e supponiamo che ogni osservazione campionaria sia stata generata in modo indipendente da una normale

$$y_i \sim N(\mu, \sigma^2).$$

Ogni valore y_i può essere interpretato come la somma tra la media μ e un errore ε estratto da una distribuzione normale con media 0 e varianza σ^2 :

$$y_i = \mu + \varepsilon_i \quad (1)$$

Secondo questa interpretazione, tutte le osservazioni condividono lo stesso valore di μ e si distinguono per il diverso valore assunto di volta in volta da ε_i . Per sottolineare questi aspetti, μ prende il nome “componente sistematica o deterministica”, mentre ε prende il nome di componente erratica o stocastica. Quando formuliamo un’ipotesi sui dati cercando di distinguere la componente deterministica da quella erratica, diciamo per l’appunto che stiamo specificando un modello statistico. L’equazione

(1) è un modello statistico assai semplice (la Figura 1 ne illustra un'interpretazione geometrica), dove la componente deterministica si riduce al singolo parametro μ .

È possibile estendere la (1) al caso di componenti deterministiche più complesse, costruendo un'intera classe di modelli noti come “modelli lineari”.

È importante sottolineare che la (1) è solo un'ipotesi teorica sul processo generatore dei dati, che è assunto noto a meno dei due parametri incogniti μ e σ^2 . È possibile, però, stimare questi parametri usando rispettivamente la media e la varianza campionaria calcolate attraverso i dati campionari osservati.

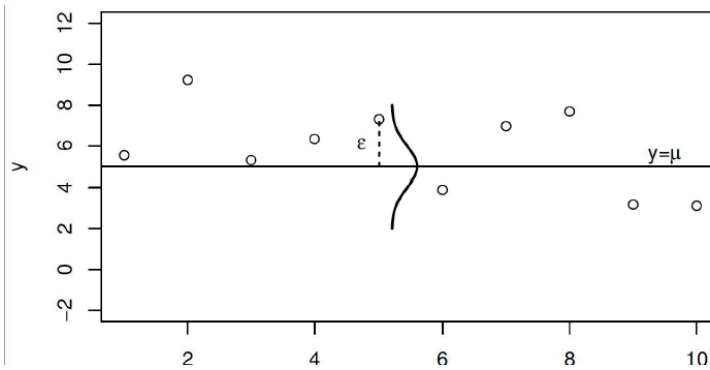


Figura 1: interpretazione geometrica della media aritmetica come modello lineare.

3. Il modello di regressione univariata

Supponiamo ora che ogni x_i sia associata ad un valore numerico y_i , che indica una caratteristica dell'unità i -ma (detta ‘covariata’). Il modello di regressione univariata postula che la componente deterministica di ogni osservazione sia una funzione lineare della covariata

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Per le proprietà della distribuzione normale, la (2) è equivalente ad assumere che

$$y_i \sim N(\beta_0 + \beta_1 x_i, \sigma^2)$$

cioè, che le osservazioni siano estratte da normali omoschedastiche (cioè, con la stessa varianza), e con medie che sono una trasformazione lineare della covariata. Quando $\beta_1 = 0$, il modello si riduce al modello (1).

L'interpretazione geometrica della regressione univariata (2) dipende dalla natura della covariata stessa. Se, ad esempio, la covariata è quantitativa, allora β_0 e β_1 sono rispettivamente l'intercetta e il coefficiente angolare di una retta (Figura 2).

Tuttavia, se la covariata è una qualitativa dicotomica, allora l'interpretazione geometrica del modello (2) cambia radicalmente e β_1 indica una differenza tra intercette (Figura 3).

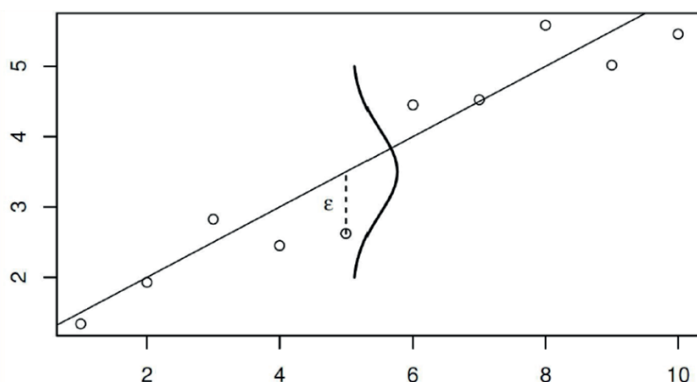


Figura 2: interpretazione geometrica del modello di regressione univariata nel caso di una covariata quantitativa.

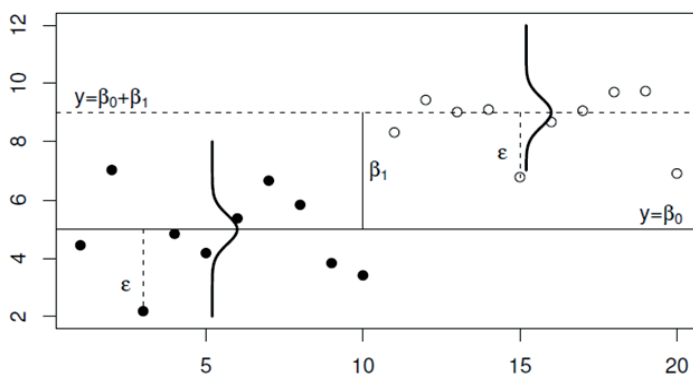


Figura 3: interpretazione geometrica del modello di regressione univariata nel caso di una covariata qualitativa dicotomica.

4. Il modello lineare

I modelli lineari estendono il modello di regressione univariata (2) assumendo che la componente deterministica sia una combinazione lineare molteplici covariate:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \cdots + \beta_{k-1} x_{i,k} + \varepsilon_i \quad \varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2) \quad (3)$$

Benché rappresentabili con un'unica equazione, i modelli lineari assumono significati interpretativi assai differenti secondo la natura delle covariate coinvolte. Qui di seguito, elenchiamo i casi più importanti:

1. modelli ANOVA (ANalysis Of VAriance): si tratta di modelli lineari in cui tutte le covariate sono di tipo qualitativo; i coefficienti $\beta_1 \dots \beta_k$ sono differenze tra intercette;
2. modelli di regressione: sono modelli lineari in cui tutte le covariate sono quantitative; in questo caso i parametri $\beta_1 \dots \beta_k$ sono i coefficienti angolari di un iperpiano multidimensionale;
3. modelli ANCOVA (ANalysis of COVAriance): sono modelli lineari che contengono alcune covariate qualitative e alcune covariate quantitative.

Un aspetto interessante dei modelli lineari è che può ammettere l'esistenza di covariate ottenute come funzioni di altre covariate. Questa opportunità dà luogo a modelli lineari con interazione e modelli linearizzabili.

I modelli con termini di interazione contengono delle covariate che sono ottenute moltiplicando due covariate. Particolarmente interessanti sono i modelli che contengono l'interazione tra una variabile quantitativa e una qualitativa: in questo caso il coefficiente di regressione associato può essere interpretato come differenza tra due coefficienti angolari.

I modelli linearizzabili sono modelli non lineari che possono essere trasformati in modelli lineari. Un esempio è dato da modelli moltiplicativi del tipo

$$\mu_i = \beta_0 \times x_{i1}^{\beta_1} \times x_{i2}^{\beta_2}$$

Mediante una semplice trasformazione logaritmica, tali modelli possono essere trasformati in modelli lineari

$$\log \mu_i = \log \beta_0 + \beta_1 \log x_{i1} + \beta_2 \log x_{i2}$$

5. Un'applicazione al riscaldamento globale

Allo scopo di descrivere la flessibilità dei modelli lineari nelle applicazioni di monitoraggio ambientale, è utile considerare un'applicazione pratica.

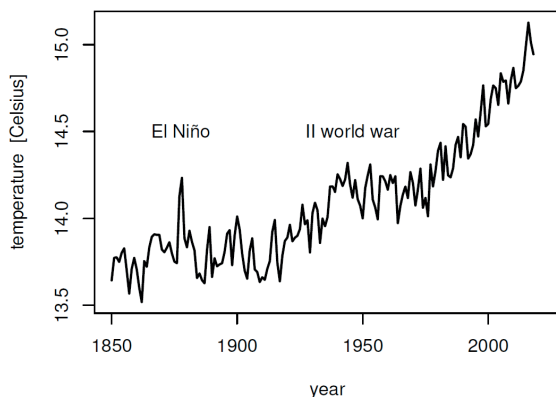


Figura 4: Serie storica dei livelli di temperatura globale. Fonte: Berkeley Earth (<http://BerkeleyEarth.org>)

La Figura 4 mostra un aumento complessivo della temperatura di circa 1,5 gradi Celsius dal 1850. Il periodo 1850-1940 è stato contrassegnato da un graduale aumento della temperatura, momentaneamente interrotto da un ventennio (1945-1964) in cui le temperature sembrano essersi mantenute su livelli costanti, e seguito da un periodo (dopo il 1965) caratterizzato da un rapido aumento della temperatura. Esistono fluttuazioni annuali minori, ma è difficile determinare quali di queste siano fluttuazioni reali e quali errori di misurazione.

Alcune oscillazioni significative da questi *trend* possono essere facilmente interpretate. Ad esempio, il 1877 e il 1878 hanno temperature notevolmente elevate durante un importante episodio di El Niño in quello che fu soprannominato “l’anno senza inverno”. Al contrario, alcuni anni sono caratterizzati da improvvisi cali di temperatura che coincidono con importanti eruzioni vulcaniche.

La Figura 5 illustra, invece, i livelli di anidride carbonica atmosferica, uno dei principali gas serra. I gas serra consentono all’energia solare ad alta frequenza di entrare nella troposfera, bloccando la fuoriuscita di gran parte dell’energia termica a bassa frequenza. C’è un generale consenso nella comunità scientifica sul fatto che l’aumento della temperatura sia dovuto principalmente all’aumento dei gas serra. L’anidride carbonica atmosferica è aumentata di poco più di un terzo dal 1850.

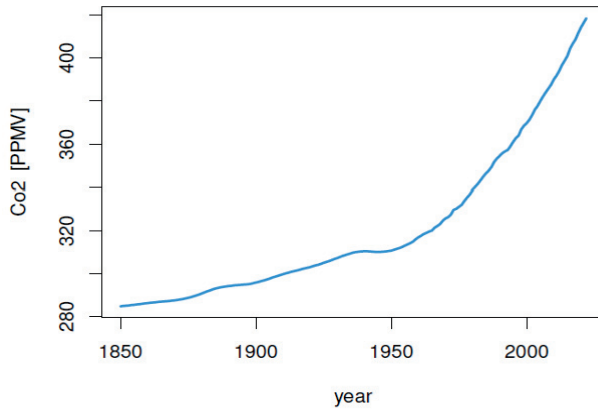


Figura 5: serie storica dei livelli globali di anidride carbonica.

La figura 6 mostra altre due covariate che potrebbero essere coinvolte nella spiegazione del riscaldamento globale: l'irraggiamento solare totale (*total solar irradiance*, TSI) e il SAOD (*Stratospheric Aerosol Optical Dimming*) che misura il grado di oscuramento solare causato dal particolato alto nella stratosfera.

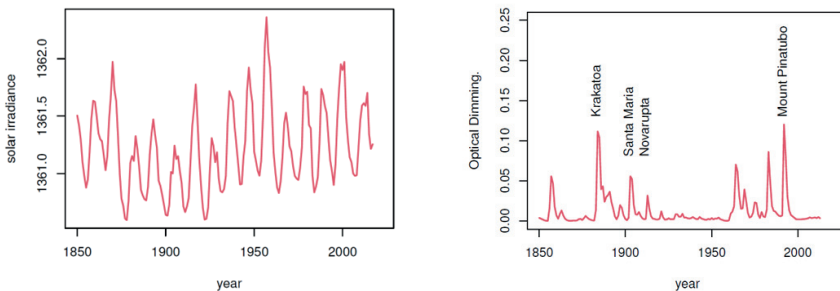


Figura 6: serie storica dell'irraggiamento solare totale (*total solar irradiance*, TSI) e del SAOD (*Stratospheric Aerosol Optical Dimming*), che misura il grado di oscuramento solare causato dal particolato alto nella stratosfera.

Come si nota dalla figura, la covariata TSI ha un ciclo di circa 11 anni che coincide con gli allineamenti planetari e potrebbe giocare un ruolo nella spiegazione delle oscillazioni cicliche delle temperature. Importante è anche la variabile SAOD. Un maggiore oscuramento porta al raffreddamento

riducendo la luce solare che raggiunge la superficie terrestre. Questi dati di oscuramento hanno diversi picchi che coincidono con le principali eruzioni vulcaniche che si sono avute nel periodo oggetto di studio.

Per comprendere l'influenza di queste covariate, possiamo impiegare un modello statistico lineare del tipo:

$$temperatura = \beta_0 + \beta_1 CO_2 + \beta_2 TSI + \beta_3 SAOD + \beta_4 \text{El Niño} + \varepsilon \quad (4)$$

L'equazione (4) include tutte le covariate quantitative illustrate e un'ultima covariata qualitativa (El Niño) che vale 1 in corrispondenza dell'evento estremo e 0 altrimenti. Il modello è dunque un modello di tipo ANOVA senza interazioni.

È possibile stimare i valori dei coefficienti del modello mediante il metodo dei minimi quadrati, ottenendo i risultati della tabella 1.

Tabella 1: stima dei minimi quadrati del modello lineare (4)

	<i>Stima</i>	<i>p-value</i>
<i>Intercetta</i>	-50.02	0.17
CO ₂	0.01	0.00
TSI	0.04	0.09
SAOD	-1.93	0.00
EL NIÑO	0.40	0.00

La seconda colonna della tabella indica quanto l'incremento di una unità di ciascuna variabile contribuisca all'aumento (se il valore è positivo) o alla diminuzione (se il valore è negativo) della temperatura. Ad esempio, ogni parte per milione di anidride carbonica contribuisce a un aumento stimato di 0,01 delle temperature in gradi Celsius. Dal 1850, l'anidride carbonica è aumentata di 128,3 parti per milione, contribuendo con circa 1,283 (= 0,01 x 128,3) gradi all'aumento della temperatura.

La terza colonna della tabella indica invece i *p-value* relativi alle stime ottenute. Un *p-value* superiore a 0.05 indica che la stima ottenuta non è sufficientemente diversa da zero e che quindi la covariata associata non ha un'influenza significativa sulla temperatura. Ad esempio, la variabile TSI non sembra essere significativa. Il risultato è probabilmente dovuto al fatto

che le oscillazioni di TSI sono troppo modeste per poter giocare un ruolo importante nell'innalzamento della temperatura.

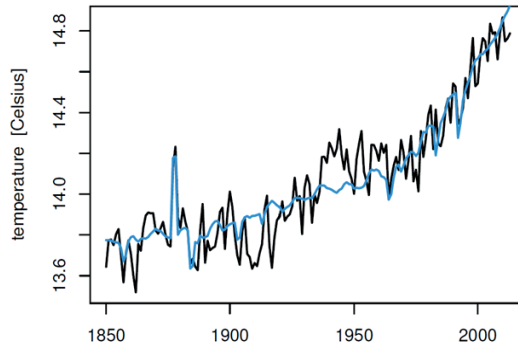


Figura 7: Linea blu: valori predetti dal modello lineare (4) sovrapposti ai livelli osservati di temperatura globale (linea nera).

La figura 7 mostra i valori predetti dal modello (4). Il modello ben sintetizza l'andamento della serie storica della temperatura globale, con l'ausilio di soli 5 parametri. Ma il risultato più importante è che l'aumento di anidride carbonica resta significativo anche dopo aver incluso variabili ambientali importanti che quindi non sono le uniche responsabili del riscaldamento globale. Non abbiamo il potere di controllare l'allineamento planetario o le eruzioni vulcaniche e queste avranno sempre un effetto sulla temperatura. Possiamo però cercare di diminuire le emissioni di anidride carbonica, migliorando la sostenibilità dei nostri processi industriali.

6. *Discussione*

La costruzione di un modello statistico offre valide opportunità di analisi in applicazioni di monitoraggio ambientale, quando le osservazioni sono non sperimentali. In questa sede abbiamo brevemente descritto la classe dei modelli lineari. Benché semplici e facili da interpretare, i modelli lineari offrono la possibilità di valutare l'impatto di variabili quantitative e qualitative sui livelli di una variabile quantitativa. Una semplice applicazione all'importante caso del riscaldamento globale mostra la capacità di sintesi e l'efficacia interpretativa di questa classe di modelli.

Naturalmente i modelli lineari sono solo il primo tassello di una vasta varietà di modelli statistici che via via sono stati introdotti in letteratura e che formano oggi il corpo della Statistica Ambientale.

Suggerimenti bibliografici

- MacFarling Meure, C., Eltheridge, D., Trudinger, C., Steele, P., Langenfelds, R., van Ommen, T., Smith, A., and Elkins, J., *Law Dome CO₂, CH₄ and N₂O ice core records extended to 2000 years BP*, in: *Geophysical Research Letters*, n. 33: L14810, 2021 doi:10.1029/2006GL026152.
- Miller, R. L., et al., *CMIP5 historical simulations (1850–2012) with GISS ModelE2*, in «*Journal of Advances in Modelling Earth Systems*», n. 6, 2014, pp. 441–478, doi:10.1002/2013MS000266.
- Rohde, R. A. and Hausfather, Z. *The Berkeley Earth Land/Ocean Temperature Record*, in «*Earth System Scientific Data*», n. 12, 2020, pp. 3469–3479, doi:10.5194/essd-12-3469-2020.
- Sato, M., Hansen, J. E., McCormick, M. P., and Pollack, J. B., *Stratospheric aerosol optical depths, 1850–1990*, in «*Journal of Geophysical Research*», n. 98(D12), 1993, pp: 22987–22994, doi:10.1029/93JD02553.

Appendice. Le fonti dei dati

- I dati di temperatura sono resi disponibili da Berkeley Earth (<http://BerkeleyEarth.org>). Berkeley Earth è un ente “Indipendente, non governativo e open source” ed è stato originariamente istituito per esaminare la fondatezza di alcune preoccupazioni dei cosiddetti “scettici del clima”.
- I dati sull’anidride carbonica successivi al 1959 si basano sulle letture operate dall’Osservatorio di Mauna Loa alle Hawaii, e rese disponibili dal Global Monitoring Laboratory (<https://www.esrl.noaa.gov/gmd/>). I dati storici sull’anidride carbonica si basano invece su numerose letture di carote di ghiaccio profondo polare (<https://www.ncdc.noaa.gov/data-access/paleoclimatology-data/datasets/ice-core>).
- I recenti dati TSI relativi al periodo 1978-2020 si basano su letture satellitari e sono disponibili sul sito www.ncdc.noaa.gov/cdr/atmospheric/total-solar-irradiance. Altri dati TSI sono stati recuperati da <https://data.giss.nasa.gov/modelforce/solar.irradiance>.
- I dati sull’attenuazione solare dal 1850 al 2012 sono disponibili sul sito: <http://data.giss.nasa.gov/modelforce/strataer/> e su https://volcano.si.edu/search_eruption.cfm.

FRANCESCO MAIOLO

La società dell'algoritmo e l'eclissi della problematicità

ABSTRACT: Gli strumenti tecnici di cui l'uomo dispone tendono a trasformare la natura stessa dell'umano. La 'rivoluzione digitale' amplifica la potenza della tecnica. Il primato della funzionalità operativa completa la trasformazione dei mezzi in fini. L'insieme dei mezzi informatici e la ragione algoritmica che le società avanzate sono riuscite a ideare e utilizzare è diventato lo scopo esistenziale fondamentale di tali società con conseguenze cognitive, percettive, immaginative e affettive inedite e dagli esiti ancora largamente sconosciuti.

PAROLE CHIAVE: Tecnica; filosofia dell'esistenza; società digitale; ragione algoritmica.

ABSTRACT: The technical tools available to man tend to transform the very nature of the human being. The 'digital revolution' amplifies the power of technology. The primacy of operational functionality completes the transformation of means into ends. The whole of IT instruments and algorithmic rationality that the most scientifically advanced societies managed to conceive and employ has become the fundamental existential purpose of these societies, bearing cognitive, perceptual, imaginative, and affective consequences, which are largely unknown at present.

KEYWORDS: Technology; Philosophy of Existence; Digital Society; Algorithmic Reason.

1. *La tecnologicizzazione dell'esistente come fenomeno estremo*

Da sempre il 'nostro mondo' è plasmato dall'agire umano ma, si sente ripetere, solo oggi appare segnato massicciamente e irrevocabilmente da attività che, in virtù delle loro caratteristiche, e del loro potere di produrre effetti diffusi e duraturi, operando simultaneamente, sono in grado di alterare ogni assetto, ritmo, tendenza o equilibrio consolidati. Del tempo presente se ne parla alla stregua di una nuova era geologica: l'Antropocene. È questa l'epoca nella quale l'*homo sapiens* è finalmente riuscito a portare a compimento il suo sogno di dominio sull'intero pianeta e sulla totalità delle sue risorse. In passato questo progetto è stato evocato sia come un'empia e sacrilega mostruosità da evitare, sia come l'unica vera salvezza, il più importante dei traguardi raggiungibili per il bene dell'umanità. La

condizione nella quale noi oggi ci troviamo è paradossale, se è vero che proprio l'epoca in cui gli esseri umani come specie sentono di costituire, per la prima volta nella storia, una forza superiore a tutte le altre, comprese le forze della natura, è, al tempo stesso l'epoca nella quale è a rischio l'esistenza di tutti i viventi e delle condizioni stesse della vita sul pianeta. Il futuro dell'Antropocene si preannuncia come un intensificarsi vertiginoso di 'fenomeni estremi'. Si pensi – un esempio su tutti - alle catastrofi ecologico-ambientali che sempre determinano un incremento di disuguaglianze già esistenti. Nell'immaginario collettivo, la paura e l'ansia dei disastri climatici ed ambientali, come pure quelle associate alle emergenze sanitarie globali, sembrano aver preso il posto di quelle che per buona parte della seconda metà del Novecento hanno accompagnato il pericolo di un'ecatombe nucleare. Sembrano essersi esaurite, inoltre, la paura e l'ansia per il pericolo di grandi rivoluzioni. In effetti, come sappiamo, manca un modello politico-ideologico di riferimento capace di destare speranze di palingenesi sociale. È invece curioso che il pericolo di un'ecatombe nucleare, o chimico-batteriológica, tutto sommato non siano in cima ai nostri timori. In senso stretto, rischi di questo genere sono più alti che mai. Eppure, come ha a suo tempo ricordato Sergio Cotta, la capacità di raffigurarsi l'evento più radicale dovrebbe destare con ineludibile urgenza la consapevolezza della possibilità dell'errore, la coscienza dei propri limiti e dei rischi sempre connessi nel proprio operare. Così non è. Essendo manipolabile questa stessa capacità di rappresentazione dei rischi, si eclissa il senso della drammaticità della domanda sulle nostre reali possibilità di dominare i mezzi di cui disponiamo, esaurendosi così lo spazio per lo spirito critico e auto-critico. La domanda che pongo è la seguente: esistono, in tale cornice, altri fenomeni che, sebbene meno appariscenti, possono essere qualificati come 'estremi' in virtù delle loro implicazioni e conseguenze per la vita del 'nostro mondo'? A questa domanda tenta di dare una risposta il presente contributo che si riallaccia ad una riflessione filosofica assai ampia che si è andata articolando fra gli anni Venti e gli anni Sessanta del secolo scorso e che ha riguardato gli aspetti problematici del tema generale dei rapporti fra l'agire umano, il progresso delle scienze e della tecnica, la natura, e la società. Questo tema non ha mai smesso di sollecitare il nostro ingegno e la nostra sensibilità, soprattutto perché nel frattempo gli sviluppi nel campo delle scienze applicate hanno aperto nuovi e prodigiosi scenari, ponendoci al cospetto di nuove e difficili sfide. Le considerazioni che seguono, data l'occasione da cui scaturiscono e la specificità degli interlocutori a cui sono rivolte, hanno come oggetto l'impatto che l'organizzazione algoritmica del processo di digitalizzazione dei campi del sapere sta avendo sulla nostra

capacità di identificare ciò che costituisce un problema nell'ambito della ricerca, e di conseguenza sulla nostra capacità di analizzarlo come tale. Collegata a tale questione è quella per certi versi più scottante che riguarda la condizione attuale e le prospettive della nostra vitalità. Riformulando un interrogativo che si pose Georg Simmel sul finire del secondo decennio del Novecento, potremmo dunque chiederci: stiamo forse facendo convergere la nostra vitalità in alcunché di eminentemente mobile ma 'non-vivo'? In questa prospettiva la ragione algoritmica si configura come un'immensa discarica di nuclei vitali di problematicità.

2. La questione della tecnica nel dibattito filosofico

In filosofia si è molto discusso sulla tecnica. Il tenore di questo discutere è stato spesso aspro e divisivo. Non posso, in questa sede, riassumere in modo completo ed esaustivo i passaggi di questo lungo dibattito. È utile, invece, soffermarsi su alcuni elementi che lo hanno caratterizzato, sia per sottolineare come le diatribe nate in ambito filosofico si siano precocemente trasformate in una sorta di regolamento di conti interno, sia per meglio evidenziare in seguito, per contrasto, la peculiarità della tecnica algoritmica. La concezione matematizzante del 'mondo della natura' di René Descartes, e quella tecnico-scientifica di Francis Bacon vengono comunemente presentate come uno spartiacque. In verità, è molto probabile che entrambi i filosofi non abbiano fatto altro che radicalizzare gli esiti di istanze che circolavano da tempo nell'ambiente dei dotti dell'età rinascimentale. Descartes s'impegna a fondare dei saperi che, in netta opposizione a tutti coloro che hanno relegato il pensiero alla sfera della sterile speculazione pura, dimostrino di essere capaci di pervenire a «conoscenze utilissime alla vita». Sostiene di essere mosso dal senso del dovere nei confronti della suprema legge morale che impone a tutti – specialmente agli uomini di scienza - di procurare, al meglio delle proprie possibilità, il bene dell'umanità. È ciò che giustifica l'impresa di tramutarsi in «quasi padroni e possessori della natura». Bacon, da parte sua, bolla le dottrine filosofiche tradizionali come «reliqui di un naufragio». Si riconoscono per la «facilità di ciarlare e l'incapacità e immaturità a generare», dando vita a «liti e dispute senza tregua» dalle quali a loro volta scaturisce una «turba di questioni e di controversie» che dopo secoli non hanno trovato alcuna soluzione. In un suo libello dei primi del Seicento dedicato alla 'confutazione delle filosofie', Bacon affida ad un personaggio

immaginario, uno scienziato proveniente dalla Francia, il compito di dire al cospetto di un'assemblea di dotti, esponenti di varie religioni, e uomini politici provenienti da più parti, che è necessario liberarsi dal peso della vecchia sapienza per diventare, finalmente, 'uomini comuni', interessati principalmente all'utilità insita nel dispiegamento delle scienze applicate. È necessario, a suo dire, mettere da parte la ricerca dell'essenza delle cose per poter invece concentrarsi su tutto ciò che delle cose stesse riguarda la loro quantificabilità e il loro impiego. Quella che viene promossa è un'attitudine che a giudizio di Bacon è non solo oggetto di un dovere sociale, ma anche un qualcosa decisamente alla portata di tutti. In precedenza, anche se in chiave utopica, Tommaso Campanella aveva evocato i prodigi del progresso tecnico-scientifico, paragonandoli ad una «magia buona» che è tale in quanto assicura all'umanità un dominio crescente sulle forze della natura che a sua volta dischiude inedite occasioni e fonti di benessere materiale e morale. È su questi presupposti che successivamente, grazie al Sansimonismo, alla sociologia di Comte, all'evoluzionismo sociale di Spencer, e per certi aspetti anche a certi elementi della scienza sociale di Marx, prende corpo, con il fiorire dell'industrializzazione, quella che potremmo qualificare come la mentalità tecnocratica e produttivista.

All'inizio degli anni Trenta del Novecento, in uno stile di pensiero che alla fine di quello stesso decennio Johan Huizinga accosterà alle «fosche immagini» del tardo Medioevo, visto che l'angoscia ne costituiva il punto di partenza, Oswald Spengler concentra la propria attenzione sull'essenza della civiltà della tecnica. Questi asserisce che essa non risiede nella mera ideazione e costruzione, a scopo di lucro, di macchine e congegni il cui fine è il miglioramento delle condizioni di vita sul pianeta. Ancora più errato, a suo dire, è ritenere che la tecnica sia un insieme di dispositivi che servono ad ottimizzare i processi di produzione e scambio di beni e servizi, ovvero ad ottimizzare i tempi ed il costo del lavoro. L'essenza dello sviluppo tecnologico è iscritta nel cuore dell'antropologia 'faustiana' che contraddistingue le società occidentali. La tecnica è il destino dell'«uomo faustiano». Essa è il veicolo che da sempre accompagna la sua volontà di potenza. L'«uomo faustiano» non si è accontentato di asservire la natura al proprio volere, in ciò atteggiandosi a vera divinità. Semmai, questo asservimento gli è servito per trasformarsi in un demiurgo capace di generare un piccolo cosmo capace di produrre una solerte e cieca obbedienza. L'esperimento, creativo e liberante, è riuscito. Quest'eroismo però ha un risvolto tragico per via dello scacco a cui l'immane infinità del cosmo lo condanna. L'«uomo faustiano» è il padrone più povero e precario che si possa immaginare. In precedenza, Romano Guardini aveva invitato

a diffidare del modo tanto rigido e ingenuo quanto ambiguo con il quale si era soliti contrapporre l'artificiale al naturale. Se è vero, egli notava, che a bordo di una barca a vela l'essere umano non è più parte del regno del vento e dell'acqua allo stesso modo in cui lo sono l'uccello e il pesce, lo spirito che lo guida nella ricerca di una qualche forma di signoria sulle acque e sui venti, creando una contrapposizione, rimane pur sempre naturale. Per Guardini il punto cruciale era questo: il progresso tecnico-scientifico, col suo procedere, annulla e svuota di senso il «contatto vivente», cioè significativo in senso qualitativo, con la natura. La perdita del senso dell'organicità della vita era il preludio della barbarie. Ne era consapevole Max Weber, il quale aveva avuto modo di sottolineare come nelle età pre-tecnologiche si poteva pensare di morire vecchi e sazi della vita perché l'orizzonte di vita era prevalentemente dettato dai ritmi dell'organicità. L'essere umano nell'epoca del progresso tecnico-scientifico può diventare stanco, ma non sazio della vita, essendo coinvolto in un processo di continuo arricchimento della civiltà col quale crescono a dismisura idee ma anche problemi ed ansie.

Già da molto tempo il 'nostro mondo' ha assunto le sembianze del 'mondo della tecnica', ovvero del mondo in cui il pensare, il sentire e l'agire, nella loro molteplicità di forme e relazioni reciproche, si caratterizzano, e si aspettano di essere riconosciute, come un qualcosa di eminentemente strumentale o funzionale. Tutto ciò, però, non sarebbe stato possibile senza la vitale presenza di una razionalità le cui radici affondano pur sempre nel 'mondo della natura'. All'inizio degli anni Cinquanta, approfondendo l'argomento, Martin Heidegger sosterrà che ciò che l'imporsi della tecnica moderna dimostra non è un nuovo modo di gestire le cose di cui una società ha bisogno per funzionare, ma la potenza stessa di un «disvelare». Ciò che viene disvelato non è l'impressionante capacità produttiva di cui disponiamo, ma un incessante «pro-vocare», ovvero il pretendere che la natura non sia altro che un grande serbatoio, un «fondo» dal quale estrarre ogni forma di energia destinata alla manipolazione e all'impiego, mediante l'esattezza del calcolo. Questa «pro-vocazione» fa in modo che l'energia ancora inutilizzata della natura venga portata alla luce, e così fatta oggetto di trasformazione. Il prodotto di ogni trasformazione viene organizzato per settori e immagazzinato, per poi essere ripartito, ed eventualmente fatto oggetto di nuove trasformazioni. Si istituisce così una catena che aspira a mantenersi globale e ininterrotta. La tecnica è per sua essenza «ciò che s'impone». È infatti nelle corde dell'occidente pensare che tutto ciò che è pensabile vada giudicato soltanto in virtù della sua utilizzabilità funzionale. In questa ottica, la natura 'deve essere' intesa come un insieme misurabile e fruibile di forze. Per Heidegger non si tratta di un destino nello stesso senso

in cui Spengler aveva parlato di destino. Nel suo caso, 'destino' è sinonimo di 'destinazione', ovvero un qualcosa che è pur sempre modificabile. Gli esiti del fare tecnico sono certamente inevitabili, ma solo nella misura in cui si presentano come il risultato dell'abitudine ad atteggiarsi a soggetti agenti nei confronti delle cose del mondo, che così divengono muti e inermi oggetti.

È chiaro che, se la tecnica è pura funzionalità auto-referenziale, essa tende irreversibilmente e indefinitamente al proprio accrescimento o potenziamento. In questa prospettiva, la tecnica non apre affatto scenari di salvezza, tantomeno può essere portatrice di verità e di senso. Sempre nel corso degli anni Cinquanta del secolo scorso, traendo spunto da alcune istanze heideggeriane rivedute in senso critico, Günther Anders ha disegnato i contorni di una 'filosofia della discrepanza' al fine di aprire un varco alla riflessione sul già allora crescente divario tra ciò che è tecnicamente possibile perché la mente umana è in grado di concepirlo – ad esempio, la distruzione nucleare di tutto il pianeta - e ciò che la mente umana stessa è in grado di immaginare e comprendere rispetto a tutte le possibili implicazioni e conseguenze. La discrepanza tra l'operatività dei dispositivi tecnologici e l'attività di controllo, supervisione e indirizzo di questi ultimi è destinata inesorabilmente ad aumentare anche perché le macchine che realizzano ciò che le nostre facoltà ordinarie non sono in grado di fare sono destinate ad operare in un regime crescente di autonomia e auto-referenzialità. Ciò avrebbe messo a nudo l'inadeguatezza («antiquatezza») dell'essere umano rispetto al governo e alle finalità di tutto ciò che è capace di produrre. Anders ha anche parlato di «vergogna prometeica», riferendosi al senso di forte disagio che si prova di fronte all'umiliante spettacolo della potenza qualitativa e quantitativa degli strumenti da noi stessi ideati e utilizzati. Egli era anche convinto che la sorte di coloro che si ponevano in chiave critica rispetto a tali tendenze era segnata. Qualunque cosa decidiamo di fare, o non fare, nel privato non ha alcun impatto sulla forma di vita che è figlia del pensiero della pura funzionalità tecnico-scientifica. È in qualità di consumatori, non di esseri umani nella loro interezza, che abbiamo la possibilità di compiere la nostra scelta. Questa è l'unica libertà di scelta che viene ammessa e riconosciuta. Non siamo nemmeno più in grado di immaginare altri tipi di libertà di scelta. Consumatore e non-consumatore sono presi nella stessa rete. Ciò comporta che sempre più l'esperienza diretta del mondo, pur con tutte le lacune e incertezze che essa comporta, viene ad essere sostituita da immagini che Anders chiama 'fantasmi', e che costituiscono il desolante scenario in cui persino questi ultimi non vengono più percepiti

come tali. Il filosofo tedesco non riconosceva alla tecnica alcuna neutralità rispetto alle opzioni valoriali: le caratteristiche tecniche dei dispositivi che noi utilizziamo determinano la loro applicazione, non un'algebra scelta presuntamente responsabile e consapevole che il soggetto tramortito o immaturo s'illude di avere a disposizione. Non si esce dal circolo vizioso in cui le condizioni economiche, sociali e politiche producono macchine che a loro volta determinano cambiamenti economici, sociali e politici di natura e portata radicale e irreversibile. In questa catena di irreversibilità la tecnica smette di essere oggetto e si trasforma in soggetto della storia.

In Italia, oltre a Sergio Cotta e ad altri, anche Emanuele Severino, Vittorio Possenti e Umberto Galimberti hanno approfondito l'argomento. La potenza della tecnica, per Severino, è intimamente legata alla storia del nichilismo che segna lo sviluppo del pensiero e della prassi dell'Occidente. Gli strumenti di cui l'uomo dispone tendono a trasformare la natura stessa dell'umano, e così i mezzi tendono a diventare fini. L'insieme dei mezzi che le società avanzate sono riusciti a ideare e utilizzare è diventato lo scopo fondamentale di tali società nel senso che esse mirano principalmente ad accrescere la potenza dei propri strumenti. La potenza degli strumenti tecnico-scientifici non è dovuta unicamente alla matematica, alla fisica e in generale alle scienze sperimentali, ma anche alla configurazione della società che si serve di essi. Senza un sistema industriale, economico, finanziario, giuridico, politico, burocratico, sanitario, scolastico sufficientemente sviluppato gli strumenti tecnico-scientifici più potenti ed efficienti non potrebbero funzionare. In questo senso la scienza e la tecnica si integrano a quei sistemi che sono chiamati ad applicare e ricevere gli strumenti in questione. Si ripresenta così il circolo vizioso in cui le condizioni economiche, sociali e politiche producono strumenti desunti dall'ambito delle scienze applicate che a loro volta determinano l'andamento dell'assetto generale di una società in tutte le sue componenti. Nella sua essenza questo apparato è la capacità massima che mai sia apparsa nella storia dell'umanità di disporre dei mezzi che sono idonei alla realizzazione degli scopi che l'apparato stesso definisce. Esso si libera da qualsiasi volontà di organizzare i mezzi a disposizione secondo criteri di carattere ideologico o valoriale che sono estranei alla razionalità tecnico-scientifica. Per Possenti, che non condivide la riconduzione severiniana del nichilismo alla filosofia greca classica, ci si libera solo se si è disposti a riattivare il senso della tecnica così come si è andato articolando nella tradizione aristotelico-tomista. In essa, infatti, la tecnica incontra i propri limiti, e quindi si mantiene nella sua configurazione di mezzo, nella sfera del Necessario, là dove quest'ultimo denota la sfera dell'irrinunciabile alla luce della dignità umana, e quindi

del non disponibile. Questo senso del necessario come limite, secondo Galimberti, viene travolto dall'ormai irreversibile trasformazione della tecnica da mezzo in fine. Solo la tecnica, come universo di mezzi che non ha in vista alcun fine se non quello di realizzare i risultati previsti all'interno delle proprie procedure, che procedono unicamente in vista del loro potenziamento, abolisce ogni orizzonte di senso, e quindi vanifica ogni stabilità nello sviluppo del senso etico-morale pertinente alla soggettività. L'exkursus appena compiuto evidenzia, sebbene succintamente, come la consapevolezza dell'importanza sociale della ricerca scientifica ha una natura fortemente ambivalente, tanto che ad essere messo in discussione è l'idea stessa che i fini della scienza siano davvero il bene dell'umanità.

3. La digitalizzazione dell'esistente, la ragione algoritmica e il primato della funzionalità

La 'rivoluzione digitale' è l'emblema della 'grande trasformazione' tecnico-scientifica in atto. Stando così le cose, si può ben dire che nel 'nostro mondo' il primato dell'operatività o performatività informatica – espressione, appunto, emblematica del primato del fare o della prassi, e dell'utile ad essi correlato - sia un risultato acquisito, anche se ci si può chiedere quanto sia effettivamente condiviso, e quanto condivisa sia l'idea che tutto ciò sia al servizio dello sviluppo sostenibile dell'umanità e delle condizioni di vita sul pianeta. Rimane il fatto che le conoscenze di cui disponiamo sono traducibili in linguaggio informatico. Si tratta allora di apprendere da un lato l'uso dei nuovi codici o linguaggi che l'informatizzazione dispiega, e dall'altro di avere domestichezza con le procedure da seguire per giungere alle 'memorie' idonee a dare risposta ai quesiti che di volta in volta si ritiene di dover indirizzare. In questo contesto, ha osservato Jean-François Lyotard, rispetto ai saperi la domanda fondamentale che, più o meno esplicitamente, tutti ci porremo con sempre maggiore insistenza non sarà più: 'è vero?' Ma: 'a che serve?' E nella misura in cui i saperi si fanno merce destinata alla mera produzione e scambio, quest'ultima domanda inevitabilmente si convertirà in una ulteriore domanda che solo in apparenza risulta diversa: 'si può vendere?' Evidentemente, affascinati come siamo dallo straordinario incremento di potenza che tale sistema è in grado di dispiegare, il nostro pensare e il nostro sentire, tanto rispetto alle domande che ci poniamo quanto

rispetto alle risposte che cerchiamo, saranno sempre più, e sempre più pervasivamente, guidati dal criterio dell'efficacia. Al netto delle nostre più comuni aspettative ideali o valoriali, nelle varie sfere del nostro impegno quotidiano, professionale e non, la posta in gioco non sarà tanto ciò che pertiene all'opposizione vero/falso, né ciò che pertiene all'opposizione giusto/ingiusto, ma, primariamente, ciò che pertiene all'opposizione efficiente/inefficiente. A tale proposito Niklas Luhmann ha parlato di una vera e propria marginalizzazione della normatività giuridica per mezzo della performatività delle procedure operazionali e di controllo e gestione nelle società post-industriali. Milioni di persone apparentemente non sono più in grado di riconoscere il potere strutturale dei dispositivi che usano e dai quali dipende la vita di tutti e di ciascuno. Non riusciamo a far fronte emotivamente e cognitivamente ai vincoli pratici ed etici che tutto ciò comporta, e ci si sente inadeguati o smarriti, quando, al contrario, non ci si sente 'signori di un regno infinito'. La superiorità strutturale della tecnologia rispetto a coloro che ne fanno uso ha sia conseguenze positive, come, per esempio l'alleggerimento del lavoro, sia negative, come la scomparsa di ogni reale finalità del lavoro, il quale diventa fine a se stesso. L'uomo è 'pastore degli oggetti', responsabile solo della loro funzionalità e manutenzione. L'insieme di apparati, programmi e procedimenti che rientrano nella 'rivoluzione digitale' è stato concepito con l'obiettivo di rimodellare la nostra quotidianità, rendendo inevitabile un riadattamento dei modi ordinari della nostra percezione. Siamo passati da rapporti analogici e fisici a rapporti digitali e dematerializzati. In questo contesto diverse forme del nostro deliberare e del nostro agire sono governate, in modo sempre più regolare, da sistemi algoritmici che elaborano una quantità enorme di dati in modo tale da permettere il compimento di operazioni multiple e complesse che hanno come obiettivo dichiarato quello di dare soluzione ad una serie di problemi in un breve lasso di tempo, come pure di accedere a forme di comunicazione e d'interazione a distanza. Su entrambi i versanti la quantità di individui coinvolti simultaneamente nello svolgersi di tale operatività è esorbitante. *Questo* 'movimento', come è stato spesso evidenziato, eccede di gran lunga la capacità operativa, cognitiva e immaginativa dei singoli che si trovano coinvolti in esso.

Nell'ambito dell'informatica, l'algoritmo è uno speciale strumento di risoluzione di problemi. Si tratta di una sequenza che contiene un numero limitato di istruzioni operative che consentono di dare risposta a domande, o risolvere problemi, classificabili come appartenenti a uno stesso insieme o a una stessa classe. Per fare parte di uno stesso insieme,

le domande o i problemi a cui un algoritmo è destinato debbono avere qualcosa in comune che le rende collegabili fra loro. Si pone da subito la questione di come identificare questa base comune che rende collegabili fra loro domande e problemi. Per comodità espositiva, diremo che questa opera di identificazione si concretizza in un 'giudizio di collegabilità', che, appunto, è costitutivo di un insieme (o classe) di domande o problemi. Per inciso, ci si chiede da sempre se il giudizio serve a costituire, cioè a porre in essere, qualcosa che prima non esisteva, oppure a scoprire un qualcosa di già esistente di cui non si sapeva nulla. Quale che sia la risposta, ricordiamo che, essendo sempre formulato ed espresso da esseri umani che sono fallibili, il giudizio di collegabilità è anche esso fallibile. Pensiamo, ad esempio, ai cosiddetti 'problemi dell'amore'. Intuitivamente, di norma, percepiamo in modo chiaro la differenza che passa, ad esempio, fra il chiedersi cosa fare per riattivare la caldaia dell'acqua calda e guadagnarsi una piacevole doccia, e il chiedersi cosa fare per attirare l'attenzione e l'apprezzamento di una persona verso la quale proviamo attrazione. Capiamo, intuitivamente, che siamo al cospetto di due classi di problemi o domande che sono qualitativamente differenti, anche se in entrambi i casi ci si pone il problema di come trovare la risposta giusta, che poi è quella capace di produrre un risultato piacevole in entrambi i casi. Diamo dunque per scontato, intuitivamente, che solo alcune domande, e non altre, sono riconducibili al campo dell'amore o dell'affettività. In questa attività riveste un ruolo primario l'intenzionalità dell'essere umano nella sua condizione 'normale'. Alterando algoritmicamente questa 'normalità' si alterano i modi di articolazione dell'intenzionalità, e di conseguenza la distinzione fra i problemi amorosi e quelli puramente tecnici si può assottigliare significativamente. Ciò si deve al modo in cui il 'mondo dell'algoritmo' è stato concepito. Un algoritmo è tale se, e solo se, possiede le seguenti caratteristiche:

- 'finitzza' – deve essere costituito da un numero limitato di istruzioni, o passaggi operativi, e deve quindi avere sempre un termine;
- 'atomicità' – le istruzioni, o passaggi operativi, devono essere elementari, cioè non ulteriormente scomponibili;
- 'generalità' - deve essere applicabile a tutti i problemi o le domande raggruppate nella stessa classe, categoria, o insieme;
- 'deterministicità (o effettività)' - quando opera, partendo sempre dagli stessi dati iniziali (input), si devono ottenere sempre gli stessi risultati (output), che, appunto, devono essere univoci;
- 'non ambiguità' - le istruzioni che porteranno ai risultati desiderati univoci devono sempre poter essere interpretate alla stessa maniera

nel corso della loro esecuzione. Non è ammessa incertezza al riguardo. Pensiamo, al contrario, quanta incertezza produce, in cucina, l'espressione 'aggiungere sale quanto basta'. Questa istruzione è inservibile dal punto di vista computazionale, eppure è esistenzialmente comprensibile e operabile, lasciando spazio a diverse soluzioni che si adattano ai diversi gusti ed esigenze.

La risoluzione dei problemi a cui l'algoritmo è destinato presuppone la riduzione del problema ad elementi scomponibili e calcolabili o misurabili. Il concetto di calcolabilità è quindi alla base della funzionalità dell'algoritmo. Possiamo ipotizzare che l'importanza che la calcolabilità ha assunto nelle nostre esistenze influenzi grandemente la nostra percezione di cosa sia un problema. La parola 'problema', di derivazione greca, originariamente indicava una sporgenza, un promontorio, ma anche un quesito, e, per estensione, un impedimento. Nella forma verbale alla quale si riconduceva (*probāllō*) indicava il mettere avanti, il presentare, il proporre. La parola 'problema' si associa dunque a situazioni irrisolte o d'impedimento. È insito in questo uso l'idea del potersi attivare per trovare una soluzione. Non deve sorprendere che significato e senso della parola 'problema' possano costituire un problema. Tanto è vero che ci si può convincere che un problema è un vero problema solo se è risolvibile. Come impone proprio la ragione algoritmica. In quest'ottica è risolvibile solo se scomponibile e quantificabile nelle sue parti. La calcolabilità è dunque garanzia di risolvibilità.

Se dal mondo dell'informatica passiamo al 'mondo della vita' possiamo notare che ci sono molte cose che chiamiamo 'problemi' pur non sapendo se questi ultimi sono scomponibili in parti e quantificabili, quindi calcolabili. Nella misura in cui queste entità chiamate 'problemi' non sono scomponibili e quantificabili, si è tentati di concludere che essi non sono veri problemi. Sparisce così il concetto di problema come cosa irrisolvibile. Allora, se facciamo coincidere 'mondo dell'informatica' e 'mondo della vita', potremmo concludere che gli unici problemi della vita sono quelli risolvibili. Quelli non risolvibili non sono problemi. Dovremmo abituarci a questa idea? Ha senso chiamare problema qualcosa che sembra non avere soluzione? La mentalità algoritmica induce a pensare che gli unici problemi che esistono, e che si possono ritenere tali, sono quelli risolvibili in quanto sono fatti di elementi calcolabili/quantificabili, ovvero quelli affrontabili mediante il possesso dell'algoritmo giusto. Sappiamo, inoltre, che l'algoritmo è un concetto-chiave nella fase di programmazione (dello sviluppo) di un software: scelto un problema che si ritiene debba essere automatizzato, la programmazione non è altro che il processo di

traduzione o codificazione di un algoritmo adeguato alla risoluzione del problema di partenza, traduzione o codificazione che si esprime in un certo linguaggio (formale) che può, di conseguenza, essere elaborato da un calcolatore che evidentemente segue una certa logica di elaborazione secondo certe istruzioni immesse a monte dell'intero processo.

La 'rivoluzione digitale', si sente ripetere, è un processo ormai avviato che non si può più fermare. Semmai, si tratta di un processo da governare. Non è affatto chiaro come si debba immaginare questo tipo di controllo su ciò che in quanto tale è stato concepito esso stesso come un grande sistema di controllo. L'idea stessa di poter governare la 'governamentalità' tecnico-informatica è altamente problematica e suscita perplessità. Ciononostante, rimanendo forse inconsciamente attaccati a categorie e modi di pensare legati alla concezione umanistica dell'essere umano, oppure come puro espediente retorico, ci si richiama all'asserita funzione nobile della tecnica: il miglioramento delle condizioni di vita di tutti e di ciascuno, ovvero, ancora una volta, il progresso dell'umanità. Nel caso specifico della digitalizzazione della produzione e dello scambio di beni e servizi ci si richiama alla diffusa esigenza di semplificare i passaggi che costituiscono la grande rete di operazioni a cui gli individui delle società che si ritengono avanzate devono attendere. Il presupposto di questa visione, che comunque si nutre della potenza ambigua dell'immagine della complessità, non è che tutto nelle nostre società sia eccessivamente complicato, e quindi tutto può e deve essere reso più semplice. Semmai, elevando il semplificare a fine in sé per il solo fatto che semplificare è oggi possibile, proprio per procedere più speditamente lungo la via della semplificazione, si dice che non serve soffermarsi e dilungarsi su ciò che è semplice, distinguendolo da ciò che non lo è. Tanto meno, alla luce di criteri che sono di pura funzionalità, ci si deve preoccupare di comprendere in che senso di qualcosa si può dire, o si dice, che è semplice o complicato.

Vorrei concludere ricordando che è vero che la filosofia promette un 'veder chiaro' che il più delle volte non è in grado di garantire. È altrettanto vero che da tempo ormai non gode di uno speciale diritto all'attenzione, come ha affermato Richard Rorty. Eppure, la filosofia che, come sosteneva Spengler, in generale funge da «sguardo provvisorio» sul mistero dell'esistenza, può accendersi come possibilità di ricerca di una via di uscita esistenzialmente significativa dalle strettoie del pensare, del sentire e dell'agire algoritmico. Il pensiero di Roberto Finelli, nella sua fase più recente, articola questa possibilità. Fra tutti i saperi è la filosofia ad aver incessantemente indagato sia la natura della teoresi e della prassi, sia la natura dei loro rapporti. Non a caso – ma si tende a trascurarlo – è proprio

all'interno di tale orizzonte che si afferma di volta in volta il primato della vita teoretica oppure della vita pratica. Come se non bastasse, afferma Massimo Cacciari, la filosofia è da sempre l'ambito all'interno del quale si colloca il problema di ciò che si impone allo sguardo come meraviglia, ovvero come ciò che ha il potere di scuoterci, provocando tanto fervore e speranza quanto sgomento e terrore. Se è vero che oggi nulla più della 'rivoluzione digitale' si impone al nostro sguardo, per via dei prodigi e degli interrogativi, esaltanti e al tempo stesso inquietanti, che essa suscita in noi, non deve stupire che la prospettiva entro la quale può crescere un'adeguata riflessione su di essa rimane quella filosofica. Sappiamo abbastanza bene cosa comporta in generale la rinuncia ad una possibilità del genere: come ricorda Donatella Di Cesare, il guardarsi intorno con stupore, interrogandosi, si trasforma in un'attività sempre più difficile da svolgersi e giustificarsi in tutta tranquillità; le persone, assuefatte o confuse che siano, prendono congedo dalla materialità della condivisione intersoggettiva, scivolando sempre più nel 'proprio', rischiando non solo di divenire apatici e alogici, apolitici e anomici, ma anche di rimanere avvinghiati ai propri abbagli, incubi e vagheggiamenti. In fin dei conti sono queste le condizioni per l'instaurarsi dell'anomia come 'nomos', uno stato di endemica incertezza all'interno del quale non emerge né assoluta assenza di legge né pura anarchia. Anzi, come notava Ernst Jünger, è chiaro come il nichilismo più radicale possa combinarsi armonicamente con sistemi d'ordine di grandi dimensioni, e che anzi è la regola che esso sia attivo e dispieghi tutta la propria forza in tali condizioni. Anche l'ordine algoritmico è dunque terreno fertile per il nichilismo.

Suggerimenti bibliografici

- G. Anders, *L'uomo è antiquato* – I – *Considerazioni sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale*, trad. it. di L. Dallapiccola, Bollati Boringhieri, Torino 2003; *L'uomo è antiquato* – II – *Sulla distruzione della vita nell'epoca della terza rivoluzione industriale*, trad. it. di M.A. Mori, Bollati Boringhieri, Torino 2007.
- F. Bacon, *Scritti filosofici*, a cura di P. Rossi, UTET, Torino 2016.
- T. Campanella, *La città del sole* (1602), a cura di L. Firpo, Laterza, Roma-Bari 1997.
- M. Cacciari, *Labirinto filosofico*, Adelphi, Milano 2014.

- S. Cotta, *La sfida tecnologica*, Il Mulino, Bologna 1968.
- R. Descartes, *Discorso sul metodo* (1637), trad. it. di M. Garin, con introduzione di T. Gregory, Laterza, Roma-Bari 2006.
- D. Di Cesare, *Sulla vocazione politica della filosofia*, Bollati Boringhieri, Torino 2018.
- R. Finelli, *Filosofia e tecnologia. Una via di uscita dalla mente digitale*, Rosenberg & Sellier, Torino 2022.
- R. Guardini, *Lettere dal lago di Como. La tecnica e l'uomo* (1923-1925), Morcelliana, Brescia 2013.
- J. Huizinga, *L'uomo e la cultura* (1938), trad. it. di U. Arlotta, con prefazione di C. Morandi, La Nuova Italia, Firenze 1948.
- E. Jünger, *Oltre la linea* (1949), in E. Jünger, M. Heidegger, *Oltre la linea*, a cura di F. Volpi, Adelphi, Milano 1989.
- N. Luhmann, *Esistono ancora norme indispensabili?* a cura di R. Prandini, Armando Editore, Roma 2013.
- J-F. Lyotard, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere* (1979), trad. it. di C. Formenti, Feltrinelli, Milano 1998.
- G. Pellegrino, M. Di Paola, *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine di un mondo*, DeriveApprodi, Roma 2018.
- V. Possenti, *Techne: dai Greci ai moderni e ritorno*, in «Rivista di Filosofia Neo-Scolastica», vol. 81, n. 2, 1989, pp. 294-307.
- E. Severino, *La tendenza fondamentale del nostro tempo* (1988), terza edizione, Adelphi, Milano 2008.
- G. Simmel, *Il conflitto della civiltà moderna* (1918), a cura di G. Rensi, SE, Milano 1999.
- O. Spengler, *L'uomo e la tecnica. Contributo a una filosofia della vita* (1931), trad. it. di G. Gurisatti, con introduzione di S. Zecchi, Ugo Guanda Editore, Parma 1992.
- M. Weber, *La scienza come professione* (1917) in *Il lavoro intellettuale come professione* (1919), trad. it. di A. Giolitti, con introduzione di D. Cantimori, Einaudi, Torino 1999.
- R. Rorty, *La filosofia e lo specchio della natura* (1979), trad. it. di G. Millone, R. Salizzoni, con introduzione di D. Marconi e G. Vattimo, Bompiani, Milano 2004.

ILA MALTESE, VALERIO GATTA, EDOARDO MARCUCCI

*Transizione ecologica e digitale:
la sfida della logistica urbana sostenibile*

ABSTRACT: Le transizioni digitale ed ecologica costituiscono la risposta privilegiata alle sfide che la logistica urbana, i cui volumi di traffico sono aumentati a seguito della pandemia, pone alle città. La mobilità sostenibile delle merci, in particolare, punta su innovazioni tecnologiche che comportano, ad esempio, l'utilizzo di veicoli leggeri e meno inquinanti, una viabilità più sicura, un incremento del trasporto pubblico e condiviso, personalizzato, e comunque accessibile, oltre ad una massiccia e mirata rilevazione dei dati.

La co-creazione, adozione e attuazione di tali misure richiede, infatti, la condivisione della conoscenza, della visione, degli obiettivi da parte di tutti gli *stakeholders*, sia pubblici sia privati, a livello locale, nazionale e comunitario, nonché del supporto attivo da parte degli operatori e dei cittadini.

Questo capitolo esplora le più recenti innovazioni della logistica urbana, concentrandosi sui cambiamenti che è necessario indurre nel comportamento dei consumatori al fine di garantire la sostenibilità del sistema minacciata dalla rapida crescita dell'*e-commerce*.

Si propone una panoramica con diverse misure potenzialmente adottabili discutendone il relativo impatto, in termini di sostenibilità, *governance* e *management*, per favorire un radicale mutamento nell'approccio alla pianificazione e alla gestione della logistica urbana che l'utilizzo delle nuove tecnologie rende ora possibile. Inoltre, sono criticamente analizzate anche le difficoltà che si possono verosimilmente incontrare nella diffusione di tali innovazioni, laddove, come nel caso dei veicoli automatizzati, l'accettabilità risulti inficiata da perplessità sulla sicurezza e dalla mancata regolamentazione.

PAROLE CHIAVE: Logistica Urbana; *E-commerce*; Innovazione tecnologica; Pianificazione partecipata.

ABSTRACT: Digital and ecological transition is the preferred response to the critical issues of urban logistics, whose traffic volumes have increased as a result of the pandemic.

Sustainable freight mobility, in particular, relies on technological innovations involving the use of lighter and less polluting vehicles, safer road conditions, an increase in public and shared, personalised, and affordable transport, as well as massive and targeted data collection.

The co-creation, adoption and implementation of such measures require, in fact, the sharing of knowledge, vision, and objectives by all stakeholders, both public and private, at the local, national, and EU level, as well as active support

from practitioners and citizens.

This chapter explores the most recent innovations in urban logistics, focusing on the consumer behaviour changes to ensure the sustainability of the system endangered by the rapid growth of e-commerce.

It provides an overview of the most promising intervention measures and discusses their relative impact, in terms of sustainability, governance and management, to foster a radical shift to urban logistics planning and management now possible thanks to the use of new technologies. In addition, the difficulties in the diffusion of such innovations are also critically analysed, such as in the case of automated vehicles, as acceptability is marred by safety concerns and lack of regulation.

KEYWORDS: Urban Logistics; E-Commerce; Technological Innovation; Participatory Planning.

1. *Introduzione*

Poiché tecnologia e innovazione sono alla base dello sviluppo e della crescita economica di lungo termine, rendendo i lavoratori più produttivi, la capacità di approntarle e la velocità del loro trasferimento alle imprese, alle istituzioni e alla collettività rappresentano leve fondamentali per rafforzare la competitività di un determinato territorio.

D'altro canto, la pressione antropica esasperata degli ultimi decenni, anche in ambito produttivo, induce a focalizzare l'attenzione su soluzioni *smart* che siano però anche rispettose dell'ambiente e delle risorse naturali, soprattutto se non rinnovabili.

Su questi due pilastri imprescindibili del nuovo millennio – tecnologia e sostenibilità - si è innestata la ridotta capacità economica di tutti i paesi del mondo, stremati da una violenta quanto inaspettata pandemia, all'inizio del 2020.

Pertanto, non sorprende che i maggiori sforzi cui tendono le risorse impegnate per fronteggiare la conseguente crisi mondiale si siano concentrati proprio nella direzione della transizione ecologica e digitale; in Italia, ad esempio, i fondi stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nell'ambito del programma Next Generation EU (NGEU) per le prime tre missioni (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile) costituiscono il 65% del totale (<https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>).

Sulle agende dei *policy makers*, del resto, come sottolineato da Fariselli nel 2014, l'innovazione tecnologica, la cui efficacia ed efficienza si connettono agli avanzamenti collaterali in ambito infrastrutturale, organizzativo e formativo, ha sostituito il progresso tecnico sin dagli anni '80 come principale motivazione per progetti e politiche di trasferimento tecnologico e lo sviluppo di sistemi dell'innovazione.

Tradizionalmente, secondo l'analisi di Malerba del 2014, essa consiste in nuove combinazioni dei mezzi di produzione che consentono:

1. l'introduzione di nuovi prodotti, inventati, sviluppati e immessi sul mercato;
2. l'introduzione di nuovi metodi di produzione, che permettono di produrre in modo più efficiente e più veloce, dunque meno costoso e con minori sprechi;
3. la creazione di nuove forme organizzative del sistema economico;
4. l'apertura di nuovi mercati;
5. l'acquisizione di nuove fonti di approvvigionamento.

In particolare, il primato e la pervasività della diffusione del paradigma digitale e delle sue applicazioni, coinvolgono sia il settore pubblico sia quello privato. Se, infatti, è all'interno delle piccole imprese, solitamente più propense all'innovazione, o nelle *startup* ancora alla ricerca di grandi quote di mercato, che spesso si concentrano le innovazioni più radicali - anche se non mancano esempi di grandi aziende affermate la cui capacità innovativa resta elevata a lungo, come sottolineato da Fratesi recentemente (2023) - in gran parte delle innovazioni più dirompenti per il dinamismo dell'economia capitalista, l'attività di investimento più coraggiosa, precoce ed ingente è riconducibile al pubblico.

Nessuno intende negare il ruolo delle imprese private; tuttavia, afferma Mazzuccato nel 2014, un mercato efficiente necessita certamente di uno Stato dinamico, la cui politica economica, nell'ambito dell'innovazione, non si limita a intervenire sui fallimenti di mercato o a offrire incentivi ai privati, affinché possano operare in modo efficiente, ma interviene direttamente, poiché dispone delle risorse e della visione d'insieme per affrontare i tempi lunghi, la naturale incertezza, il rischio, operativo e commerciale, di investire in tecnologie ancora inesplorate. La tecnologia, del resto, presenta carattere di non rivalità e non escludibilità nel tempo che, differenziandola dai beni privati, suggerisce ed auspica proprio l'intervento dello Stato.

Drastici cambiamenti strutturali non solo nel rapporto tra imprese e Stato, ma anche all'interno della società, preludono e conseguono

all'adozione globale di nuove tecnologie, come l'intelligenza artificiale (AI), o l'Internet delle cose (IoT), apportando miglioramenti della qualità e dell'efficienza, da un lato, ma stimolando anche riflessioni sul rischio dell'acuirsi del *trade off* tra opportunità economiche e disuguaglianza sociale, dato l'incerto impatto atteso sul mercato del lavoro e la persistenza di alcuni divari digitali.

L'innovazione tecnologica, infine, come sottolineato da Vial nel 2019, consente nuovi modelli di creazione di valore, diversi scenari competitivi, una maggiore disponibilità di dati, e soprattutto nuovi e/o modificati comportamenti e aspettative dei consumatori.

Nelle sezioni che seguono, la riflessione si focalizza sulla diffusione dell'innovazione tecnologica nell'ambito della distribuzione urbana delle merci (UFD), altrimenti definita logistica urbana (LU) o *city logistics* (CL), i cui volumi di traffico sono aumentati a seguito delle misure di restrizione alla mobilità privata durante la pandemia del 2020.

In particolare, nella seconda sezione sono brevemente descritte alcune delle principali innovazioni che hanno contraddistinto la logistica urbana negli ultimi anni, mentre la terza illustra e discute l'importanza dei processi che conducono alla decisione di *policy* inerenti alla distribuzione urbana delle merci il cui ruolo non può essere sottostimato.

2. Nuove soluzioni per la logistica urbana

Il settore del trasporto urbano delle merci fornisce un servizio essenziale, consegnando le merci richieste da negozi, aziende e famiglie in un determinato luogo e momento.

In un'ottica di mobilità sostenibile, che deve, cioè, garantire accesso a luoghi, persone e cose secondo i bisogni economici, sociali e ambientali della società, minimizzandone contemporaneamente le esternalità negative, Büyüközkan e Ilıcak nel 2022 sottolineano che la logistica urbana *smart*, incentrata sulla definizione e sull'analisi dei problemi logistici della città moderna e sullo sviluppo di soluzioni e modelli, deve essere integrata con le più avanzate tecnologie.

Tuttavia, come notato in un recente articolo di Lozzi, Iannacone, Maltese, Gatta, Marcucci e Lozzi del 2022, l'esplosione del commercio elettronico e l'avvento della logistica *on-demand* (di seguito ODL) hanno accresciuto le aspettative dei cittadini nei confronti della cosiddetta CL, ma

anche la pressione sui sistemi logistici, nonché esacerbato i costi operativi e le inefficienze della consegna dell'ultimo miglio con conseguenti effetti ambientali negativi.

L'articolo, pertanto, dopo un'approfondita spiegazione della logica dell'ODL, delle sue tendenze e dei suoi effetti, analizza le possibili soluzioni a tali inefficienze, concentrandosi sui fattori abilitanti e sulle barriere da superare.

La digitalizzazione, del resto, ha creato opportunità ma pone anche sfide per migliorare la sostenibilità dei sistemi di trasporto urbano. Si pensi alla possibilità di raccogliere dati su veicoli (ad es. tipo di alimentazione del veicolo e volumi di carico) e tragitti (ad es. itinerari e numero/localizzazione delle fermate) a mezzo di sensori a basso costo, riuscendo così a migliorare la comprensione dei sistemi di distribuzione e ad aumentarne l'efficienza, persino in tempo reale. Al tempo stesso – avvertono Gatta, Marcucci e Le Pira recentemente (2023) – si teme che l'*e-commerce*, soprattutto il B2C, che le limitazioni alla mobilità come misura di contrasto alla pandemia da COVID-19 hanno contribuito a diffondere, possa provocare un aumento dei costi sociali e ambientali dei sistemi di distribuzione delle merci. Taniguchi, Thompson e Yamada, già nel 2016, cioè prima del forte impulso dato dal periodo pandemico, notano che per migliorare la progettazione e la valutazione degli schemi di logistica urbana è possibile utilizzare alcune applicazioni dei sistemi di *big data* e di supporto alle decisioni, purché si tenga conto della necessità di sviluppare strumenti adatti a comprendere la dispersione logistica per ridurne gli eventuali effetti nocivi sull'ambiente e sulla società, in particolare sul mercato del lavoro.

Possibili soluzioni per massimizzare l'efficienza della logistica urbana, al tempo stesso minimizzandone l'impatto sull'ambiente, in particolare, sono costituite dall'utilizzo dei veicoli autonomi per la distribuzione delle merci. Nonostante il diffuso entusiasmo, la ricerca presenta ancora vistose lacune nel garantire efficacia e sicurezza anche a causa non solo del vuoto legislativo, ma anche di alcune legittime perplessità e di una diffusa diffidenza da parte della collettività. A questo proposito, nel 2023, Paddeu presenta una revisione critica di alcuni casi-studio, distinguendo ad esempio tra veicoli autonomi, *robot* e droni a consegna autonoma, mentre Crainic, Klibi e Montreuil sempre nel 2023, riformulano il quadro concettuale della logistica urbana iper-connessa, distinguendo quattordici concetti fondamentali raggruppati nelle due categorie del *web* logistico aperto, da un lato, che identifica *cluster*, reti di mobilità,

servizi, risorse, *stakeholders*, reti *cyber* fisiche e di *governance*, e dei “mezzi e modi”, dall’altro che, invece, caratterizzano la condivisione aperta, il consolidamento dei flussi, il monitoraggio in tempo reale, l’esecuzione basata su protocolli e la distribuzione delle risorse di risposta in rete e la pianificazione dell’abilitazione delle capacità.

3. Nuovi processi per la logistica urbana

Come ricordano Marcucci, Gatta e Maltese nel 2023, le politiche più efficaci sono quelle basate su decisioni prese a valle dello scambio di conoscenze fra settore pubblico e settore privato. Infatti, confrontarsi democraticamente consente di giungere più rapidamente ed efficacemente alla co-creazione, adozione e realizzazione di misure atte ad affrontare/risolvere le principali criticità sollevate dagli *stakeholders* nell’ambito della logistica urbana riducendo i contrasti *ex-post*.

Pertanto, al di là delle soluzioni individuate, sono importanti le modalità con cui le decisioni sono state prese. In particolare, è nota la complessità dei sistemi di trasporto urbano delle merci che rende essenziale la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato all’interno di partenariati per il trasporto merci, che favoriscono la chiarezza e comprensione reciproca, e la conoscenza condivisa. Il *Living Lab* è la forma più evoluta di tale *partnership* pubblico-privata che può coinvolgere associazioni cittadini operatori e istituzioni. Quak, Lindholm, Tavasszy e Brown, nel 2016 suggeriscono che riunire tutti i possibili *stakeholders* è un passo decisivo per creare fiducia e migliorare l’adozione delle iniziative di logistica urbana, in grado di ridurre lo scollamento eventuale tra le ambizioni del settore pubblico e quelle del settore privato. D’altro canto, la criticità principale che emerge nel processo di analisi del funzionamento del trasporto e della distribuzione delle merci nelle aree urbane è la mancanza di dati sulla loro attuazione; in questo senso il *living lab* può fornire un valido supporto all’accumulo di conoscenza tramite raccolta contestuale e immediata dei dati, ad esempio nell’ambito dell’elaborazione di un Piano di Logistica Urbana Sostenibile (SULP) grazie alle nuove tecnologie diffuse e di facile utilizzo. Ad esempio, nel progetto L-3D: una nuova dimensione di partecipazione (<https://www.trelab.cloud/>), i soggetti coinvolti sono invitati, durante gli incontri previsti, a rispondere a questionari con il proprio *smartphone*, i cui risultati

possono essere presentati in tempo reale grazie all'interazione tra un *software* di elaborazione dei dati (*L-3D choose*) e uno di visualizzazione dei risultati (*L-3D visualise*) basato su meccanismi di rappresentazione fondati sullo *storytelling*.

E' infatti il comportamento del consumatore, come rilevano Jaller, Pahwa, Otero-Palencia e Pourrahmani nel 2023, a fornire una panoramica immediata sull'impatto dell'*e-commerce* in grado di suggerire modifiche nelle strutture logistiche, una migliore gestione di dati e informazioni, pratiche e servizi di consegna dell'ultimo miglio (ad esempio, consegne accelerate, *cargo bike*, *micro-hub*, veicoli a emissioni zero, ma anche veicoli autonomi e *crowd shipping*) e altre innovazioni che hanno il potenziale per cambiare radicalmente il modo in cui i sistemi logistici sono pianificati e gestiti sotto forma di sistemi iper-connessi.

4. Conclusioni

La logistica urbana, fondamentale per il funzionamento del sistema città, ha goduto di una limitata considerazione ed è stata, finora, pianificata con minore attenzione rispetto alla mobilità dei passeggeri. L'enorme e repentino incremento, soprattutto nel periodo *post* pandemico, dei cosiddetti *e-customers*, costringe le città a ripensare tale approccio, coinvolgendo non solo gli operatori logistici ma anche la cittadinanza stessa, entrata a far parte del sistema logistico in modo non solo più consapevole ma anche più attivo, all'interno dei *living labs*.

D'altro canto, visto che il commercio elettronico è complementare più che sostitutivo dei tradizionali spostamenti per lo *shopping*, l'incremento presumibile nel numero di viaggi dovuti alle consegne, soprattutto se non supportato da tecnologie che consentano di minimizzare i costi relativi alle consegne fallite o errate, potrebbe produrre conseguenze dannose in termini di congestione e inquinamento, sulla qualità della vita dei residenti nelle aree urbane, nonché, a livello globale, indebolire la lotta ai cambiamenti climatici.

Pertanto, il tema della logistica urbana, per anni lasciato alla gestione degli operatori privati, oggi reclama una pianificazione innovativa, attenta, partecipata e condivisa all'interno di un sistema di *governance* consapevole, competente e che adotti principi di mobilità sostenibile.

Suggerimenti bibliografici

- G. Büyüközkan, Ö. Ilıcak, *Smart urban logistics: Literature review and future directions*, in «Socio-Economic Planning Sciences», 81, 101197, 2022.
- T. G. Crainic, W. Klibi, Montreuil, B., 20. *Hyperconnected city logistics: a conceptual framework*, in E. Marcucci, V. Gatta, M. Le Pira (a cura di), *Handbook on City Logistics and Urban Freight*. Edward Elgar publishing Limited, Cheltenham 2023, pp. 398-421.
- V. Gatta, E. Marcucci, M. Le Pira, 21. *E-commerce and urban logistics: trends, challenges, and opportunities*, in E. Marcucci, V. Gatta, M. Le Pira (a cura di), «Handbook on City Logistics and Urban Freight», Edward Elgar publishing Limited, Cheltenham 2023, pp. 422-443.
- P. Fariselli, *Economia dell'innovazione*, G. Giappichelli Editore, Torino 2014.
- U. Fratesi, *Regional policy: Theory and practice*. Routledge, London 2023.
- M. Jaller, A. Pahwa, C. Otero-Palencia, E. Pourrahmani, E. 19. *Overview of innovations in urban freight*, in E. Marcucci, V. Gatta, M. Le Pira (a cura di), «Handbook on City Logistics and Urban Freight», Edward Elgar publishing Limited, Cheltenham 2023, pp. 382-391.
- G. Lozzi, G. Iannaccone, I. Maltese, V. Gatta, E. Marcucci, R. Lozzi, *On-demand logistics: solutions, enablers and barriers*, in «Sustainability», 14, n. 15, 2022, pp. 1-21, 9465. <https://doi.org/10.3390/su14159465>
- F. Malerba, *Economia dell'innovazione*, Carocci Editore, Roma 2014.
- E. Marcucci, V. Gatta, I. Maltese, *Policy Acceptability and Implementation in Urban Logistics*, in J. Monios, L. Budd, S. Ison, «Handbook on Urban Logistics», Routledge London 2023, pp. 267-281.
- M. Mazzucato, *Lo stato innovatore*, Gius. Laterza & Figli Spa, Bari 2020.
- D. Paddeu, 22. *New technologies and autonomous vehicles for urban goods distribution*, in E. Marcucci, V. Gatta, M. Le Pira (a cura di), «Handbook on City Logistics and Urban Freight», Edward Elgar publishing Limited, Cheltenham 2023, pp. 444-460.
- H. Quak, M. Lindholm, L. Tavasszy, M. Browne, *From freight partnerships to city logistics living labs—Giving meaning to the elusive concept of living labs*, in «Transportation Research Procedia», 12, 2016, pp. 461-473.
- E. Taniguchi, R.G. Thompson, T. Yamada, *New opportunities and*

challenges for city logistics, in «Transportation research procedia», 12, 2016, pp. 5–13.

- G. Vial, *Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda*, in «The Journal of Strategic Information Systems», 28, n. 2, 2019, pp. 118–144.

FABIO MASINI

*Quale sostenibilità per lo sviluppo in Europa?
Dibattiti teorici e orientamenti di policy*

ABSTRACT: Il contributo intende ricostruire la posizione della Commissione Europea rispetto al tema dello sviluppo sostenibile, per come si è venuto evolvendo in risposta ad esigenze macroeconomiche, dibattiti teorici, interessi politici e background culturale dei suoi presidenti. Quello che emerge è che, nonostante vari orientamenti, negli ultimi anni si sia verificata una netta accelerazione verso la visione della sostenibilità ambientale che sembra preludere ad un crescente interesse verso lo sviluppo di una sovranità industriale europea nel campo delle tecnologie verdi anche, o soprattutto, in risposta ad una crescente consapevolezza diffusa degli effetti dei cambiamenti climatici.

PAROLE CHIAVE: sviluppo sostenibile, stabilità macroeconomica, cambiamenti climatici, Commissione Europea.

ABSTRACT: This contribution aims to reconstruct the European Commission's position on the topic of sustainable development as it has evolved in response to macroeconomic needs, theoretical debates, political interests, and the cultural background of its presidents. What emerges is that, despite various orientations, there has been a clear acceleration towards a vision of environmental sustainability in recent years, which seems to prelude a growing interest in developing a European industrial sovereignty in the field of green technologies. This occurred also as a response to a growing widespread awareness of the effects of climate change.

KEYWORDS: Sustainable Development, Macroeconomic Stability, Climate Change, European Commission.

1. Introduzione

Che cosa significa *sviluppo sostenibile*? Sebbene possa sembrare una domanda banale, nel corso della storia recente sono state fornite risposte diverse sull'argomento. Quando i primi dibattiti su *The Limits to Growth* emersero nel discorso pubblico degli anni Settanta, si faceva riferimento ai vincoli imposti dalla scarsità di risorse naturali. Alcuni economisti scoprirono che non solo il lavoro e il capitale sono fattori chiave della

produzione, ma anche l'energia e le materie prime, le quali possono non essere sempre disponibili in misura illimitata.

In realtà non era una novità, ma il tema divenne, per la prima volta, oggetto di un'ampia discussione accademica e pubblica. Sebbene il concetto di *input substitution* (sul quale ritorneremo a breve) abbia consentito fino ad oggi alla letteratura economica *mainstream* di rassicurare sull'esistenza di un percorso di sviluppo potenzialmente infinito, l'ansia rispetto all'esistenza di vincoli alla crescita senza limiti aumentò agli inizi degli anni Settanta, anche a causa dello shock petrolifero.

Dopo anni di dibattiti, solenni dichiarazioni, centinaia di rapporti istituzionali ed accademici, che tuttavia hanno portato a ben poche iniziative davvero implementabili e coercibili (come la firma del protocollo di Kyoto e gli accordi di Parigi), negli ultimi mesi la Commissione Europea, sotto la Presidenza di Ursula von der Leyen, pare essersi avviata ad assumere la leadership nel segnalare l'urgenza di realizzare massicci investimenti per assicurare una transizione green, sostenibile, sia in campo energetico sia di alcuni modelli di produzione e consumo.

Eppure, nonostante narrazioni che mirano a mettere in evidenza la continuità rispetto al passato, non sempre la preoccupazione principale della Commissione Europea è stata la sostenibilità ambientale dello sviluppo. In realtà, con anche alcune buone ragioni, ci sono stati momenti negli ultimi tre decenni in cui la preoccupazione è stata più orientata alla sostenibilità finanziaria e alla stabilità macroeconomica, come presupposti per la crescita, anziché alla sostenibilità ambientale del modello di produzione e consumo.

Obiettivo del presente contributo è approfondire la questione di come sia mutato l'atteggiamento della Commissione UE nei confronti degli elementi chiave della (in)sostenibilità dello sviluppo negli ultimi trent'anni, sullo sfondo degli scontri di potere che, come vedremo, risulteranno rilevanti fra le istituzioni europee e dei dibattiti intellettuali che hanno caratterizzato i vari periodi storici della recente integrazione europea.

Assumeremo una prospettiva tipica della storia del pensiero economico, nella quale eventi, teorie economiche e scelte di *policy* vengono osservate nelle loro interazioni continue, creando feedback ed impulsi al cambiamento che richiedono un approccio interdisciplinare.

Seguendo una sequenza cronologica, osserveremo prima come è mutato il concetto di sviluppo sostenibile fino all'avvento al potere di Jacques Delors alla Presidenza della Commissione (primo paragrafo). Vedremo poi come l'orientamento muta nella fase dello sforzo di convergenza verso

la moneta unica, sotto la guida di Santer, e (a parte la parentesi della Presidenza Prodi) fino allo scoppio della pandemia, con Barroso e Juncker (secondo paragrafo). Nel terzo paragrafo vedremo come la Commissione, recentemente supportata anche dalla Banca Europea per gli Investimenti e dalla Banca Centrale Europea, stia nuovamente mutando orientamento.

2. *Sviluppo sostenibile, giustizia intergenerazionale e azione collettiva*

Il concetto di ‘sviluppo sostenibile’ ha una data d’inizio precisa, almeno per quanto riguarda il dibattito pubblico: il 4 agosto del 1987, quando le Nazioni Unite rendono pubblico il *Report of the World Commission on Environment and Development*, presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland, intitolato *Our Common Future*. Il rapporto riprendeva il tema di Kenneth E. Boulding degli anni Sessanta su *The Economics of the Coming Spaceship Earth*: il pianeta è l’unico contesto rilevante per osservare i fenomeni economici e sfortunatamente è un sistema chiuso, il che implica che le esternalità, che ci piaccia o meno, vanno internalizzate. In soldoni, tutto quello che prendiamo dalla natura come input produttivi ed immettiamo come inquinamento, scorie, ecc. rimane sul nostro pianeta, la cui qualità delle risorse finisce inevitabilmente per deteriorarsi.

Il Rapporto ONU individuava inoltre un ‘criterio intergenerazionale’ di sostenibilità dell’azione umana: ogni attività deve lasciare inalterato lo stock di risorse a disposizione delle generazioni future. Ognuno, insomma, deve avere le proprie chance di sviluppo.

Un concetto nobile; ma poco operativo. Come valutare, ad esempio, quella che gli economisti chiamano *input-substitution* (ossia la logica secondo la quale quando un bene diventa scarso il suo prezzo aumenta, rendendo più conveniente investire per cambiare l’input scarso con uno più abbondante)? Un fenomeno ben noto, sin dalla metà del diciannovesimo secolo, quando l’economista William Stanley Jevons in *The Coal Question* si pose il problema del destino industriale dell’Inghilterra una volta che fossero terminate le scorte fossili di carbone. La storia ha dato torto alle previsioni negative di Jevons. Lo spiegò Harold Hotelling nel 1931: quando una risorsa diventa scarsa, il suo prezzo aumenterà, incentivando effettivamente la ricerca verso l’innovazione e l’impiego di fonti alternative.

Nonostante ciò, e malgrado le reiterate perplessità di molti economisti, l’impatto del *Rapporto* sul dibattito pubblico fu rilevante. Da quel

momento prese avvio il percorso che ha condotto alla Conferenza di Rio del 1992 e all'adozione nel 1997 del Protocollo di Kyoto. Il mondo stava acquisendo una nuova consapevolezza. Si stava per aprire una transizione epocale verso nuovi modelli di sviluppo, maggiormente attenti alla sostenibilità ambientale. Una transizione che era necessario anticipare, per evitare di doverla subire.

È in questo contesto che va inquadrato il ruolo di Jacques Delors alla guida della Commissione Europea nei primi anni Novanta, quando sta finendo il secondo e iniziando il suo terzo mandato. Delors comprende che si sono avviate delle transizioni significative ed irreversibili, destinate a modificare i rapporti di potere economico e politico a livello mondiale. La crescente attenzione verso la sostenibilità ambientale è solo una di queste.

Negli anni immediatamente successivi al 1987, gli equilibri geopolitici globali avevano subito delle cesure e delle accelerazioni difficilmente prevedibili. Simbolicamente, lo spartiacque era stato il crollo del Muro di Berlino nel novembre 1989, largamente anticipato dalla rapida dissoluzione di uno dei due poli sui quali si era costruita la guerra fredda (con la conseguente immobilità del mondo in termini di rapporti di potere, dominato da due poli di analoga capacità deterrente). Il 1989 era anche l'anno del *Rapporto Delors* sull'Unione Economica e Monetaria che lancerà il processo decennale verso l'euro. Sono inoltre gli anni della crescita tumultuosa delle innovazioni nelle tecnologie digitali di massa, con la diffusione dei personal computer, l'avvento della telefonia mobile e di internet.

Mentre il Consiglio Europeo è impegnato a trovare un faticoso compromesso sulla governance economica della moneta unica, che a Maastricht verrà affidata a rigide regole fiscali, Delors è consapevole (siamo all'inizio del 1993, dopo lo scoppio della crisi del Sistema Monetario Europeo) che si sta realizzando un distacco crescente fra cittadini ed istituzioni europee. E che l'Unione è chiamata a dare risposte che guardino al futuro se intende mantenere coeso il proprio tessuto sociale, il suo futuro economico e un ruolo nel mondo non più egemonizzato dal dollaro e dagli Usa che si sta appena iniziando ad intravedere.

La chiave per uscire da questi molteplici rischi è avviare un percorso di crescita innovativa e allo stesso tempo inclusiva, in un'ottica collettiva su scala continentale. Da questa esigenza nasce il *Libro Bianco* su *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*. La stesura del documento della Commissione proseguì fino a quando il *Libro Bianco* fu presentato ed approvato dal Consiglio Europeo

dell'11 dicembre 1993. Delors lo aveva esplicitamente concepito come una «reaction to globalization and the advent of new ICTs» che stavano ponendo sfide nuove in termini di competitività del mercato europeo e della sua capacità di difendere lo stato sociale.

Insomma, con uno sguardo sia rivolto all'interno, all'efficacia del proprio modello di sviluppo, sia alla capacità esterna dell'Europa di costituire un attore globale in grado di affrontare le nuove sfide della globalizzazione alla pari con gli Stati Uniti e, in prospettiva, con altri colossi mondiali emergenti. Sfide che richiedevano uno sforzo strategico in un'ottica comune, non frammentata e decentralizzata a livello nazionale. Per questo Delors suggerì l'adozione di «une stratégie économique a moyen terme fondée sur la convergence progressive de nos économies et assise sur la consolidation et les réussites du système monétaire européen. Parallèlement, dans l'esprit de la Commission, et selon le paquet II, la plus grande priorité devait être accordée à l'amélioration vitale de la compétitivité de nos économies et au renforcement de la cohésion économique et sociale».

Questa strategia combinata di azione sulla competitività e sulla coesione economica e sociale prevedeva una duplice articolazione, da perseguire «both at the national and European level». Per quanto riguarda il livello europeo, «research, collective transports, environment» avrebbero dovuto divenire i punti chiave per un impegno collettivo: ossia i settori nei quali potevano essere sfruttate le economie di scala, per diventare i principali punti di forza nella competizione internazionale. Le risorse per il finanziamento dei relativi investimenti sarebbero state assicurate da diverse fonti: i fondi di coesione all'interno del bilancio dell'Unione, fondi ad-hoc per le reti transnazionali, fondi privati in cofinanziamento con lo *European Investment Fund*, tasse sulle emissioni di carbonio e sulle transazioni finanziarie, emissione di *project bonds* (garantiti dalla European Investment Bank ed alimentati dal *cash flow* sui profitti generati dai progetti), specialmente nei settori dell'energia e dei trasporti.

A livello nazionale, avrebbero invece dovuto essere attuate essenzialmente delle riforme strutturali, non solo sul mercato del lavoro, per assicurare la competitività del sistema produttivo. Come suggeriva sovente Tommaso Padoa-Schioppa, si trattava in sostanza di perseguire il rigore (incluso con esso anche le riforme per accrescere la competitività nei singoli mercati) a livello nazionale e la crescita a livello sovranazionale (anche in questo caso, nell'accezione generale di aumento della produttività del capitale, incluso quello umano).

Naturalmente, Delors era consapevole che il contesto macroeconomico in cui inserire questa strategia avrebbe richiesto uno sforzo di stabilizzazione; da qui l'esigenza di una politica monetaria stabile, mentre la politica fiscale nazionale sotto controllo avrebbe potuto agire sulla crescita attraverso le risorse liberate da finanze pubbliche più sostenibili. Il tutto accompagnato da un'espansione fiscale europea. Per dare al sistema nel suo complesso una maggiore stabilità, non solo in termini economici, ma anche sociali: «solidarity [...] among generations [and] across regions [avrebbe dovuto essere alla base di un nuovo] European social pact».

Ruolo cruciale avrebbe dovuto giocare anche il capitale umano. Le politiche dei redditi avrebbero dovuto contribuire alla stabilità, attraverso la moderazione salariale, così da agevolare il perseguimento della stabilità monetaria da parte delle banche centrali. Allo stesso tempo si sarebbe dovuta perseguire una massiccia riduzione del carico fiscale, spostandolo dal lavoro/salari verso le emissioni di carbonio. Venivano, inoltre, suggeriti maggiori investimenti in formazione, come controparte della maggiore flessibilità dei mercati del lavoro, in modo da accrescere l'occupabilità della forza lavoro. Una qualche forma di programmazione sulla politica industriale europea, poi, era immaginata come essenziale al fine di sfruttare le economie di scala e di consentire la formazione di imprese in grado di reggere la competizione internazionale ed imporre un nuovo modello di sviluppo, sostenibile, al mondo intero.

Ma l'elemento cruciale del documento di Delors era la consapevolezza che solo spingendo congiuntamente sulla domanda e sull'offerta sarebbe stato possibile garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'economia europea, tale da assicurare contemporaneamente l'aumento dell'occupazione e della produttività. Questa idea di sviluppo, da perseguire su entrambi i fronti, dipendeva in maniera cruciale dall'ipotesi di una combinazione virtuosa fra mercati flessibili (per input e output) ed una protezione sociale assicurata dalle autorità pubbliche che le imprese erano chiamate a sfruttare al massimo in un ambiente competitivo e dinamico; nonché su una rete interconnessa di infrastrutture di trasporto e comunicazione che avrebbero dovuto portare l'Europa sulla frontiera delle possibilità tecnologiche.

La sostenibilità dello sviluppo passava insomma per una visione macroeconomica innovativa, che escludeva la possibilità di privilegiare l'una o l'altra (domanda e offerta) delle componenti del sistema economico. Una posizione curiosa, intellettualmente eterodossa. Non a caso, al tempo della sua pubblicazione, emerse un ampio consenso sul fatto che «nessuno specifico corpo unitario d'idee economiche stava alla

base del Libro Bianco». La nostra sensazione è che questo giudizio sia sostanzialmente corretto e che questa sia stata una delle ragioni del suo fallimento.

Dal punto di vista politico, la pressione francese per gli investimenti collettivi europei si scontrava con gli obiettivi tedeschi per la stabilità macroeconomica; sotto il profilo teorico, il documento appariva eccessivamente neoclassico (enfaticizzando la necessità di riforme strutturali) per essere accettato dai keynesiani, e troppo keynesiano (data l'essenzialità delle spinte sulla domanda) per essere accettato dai neoclassici. Gli economisti keynesiani ritenevano che considerare la disoccupazione un dato strutturale fosse un modo per negare l'influenza delle politiche sul lato della domanda. Quelli neoclassici *mainstream* (e gli ordoliberali tedeschi) ritenevano che promuovere la spesa (soprattutto in deficit, attraverso i *project bond*) potesse mettere a repentaglio la stabilità macroeconomica. D'altronde, questo eclettismo rifletteva lo stesso atteggiamento teorico di Delors: nato keynesiano, «before backing an institutional design that owed more to German Ordo-liberalism with its emphasis on stability oriented monetary policies».

In realtà, nessuno dei due fronti colse correttamente il disegno complessivo del *Libro Bianco*, ossia: premere sulla domanda (ma in investimenti collettivi, prima che in consumi) e sull'aumento della produttività; attuare la stabilità macroeconomica attraverso la maggiore tutela della concorrenza sui mercati. In altri termini, ridurre la disoccupazione (agendo così sul lato della domanda) puntando su processi produttivi *labour-intensive* e attraverso il posizionamento di alcuni settori sulla frontiera tecnologica, ossia produzioni capital-intensive, per accrescere la competitività internazionale (un intervento sul lato dell'offerta). Un compromesso che mirava ad aumentare l'output potenziale e, allo stesso tempo, riconosceva che la disoccupazione non è solo un problema di crescita, ma (anche) di tener conto dei settori ad alta intensità del lavoro.

In ogni caso i pregiudizi sul documento, per quanto errati, fornirono solide argomentazioni ai politici per rigettare un orientamento di politica economica che non erano pronti, né disponibili, a mettere in atto. Esso avrebbe, oltretutto, implicato una condivisione della sovranità fiscale in un momento in cui già veniva messa in discussione la sovranità monetaria.

Ci pare insomma che, invece di rappresentare (come è stato suggerito da Hodson) una lista di *wishful thinking*, il *Libro Bianco* debba essere considerato il primo documento programmatico di politica economica per la UE: un tentativo di creare un governo per una crescita economicamente e socialmente sostenibile «come controparte del governo monetario della

futura Bce». Un'ambizione che sospettiamo fosse chiarissima ai governi nazionali, che la percepirono come una minaccia alla loro autonomia nazionale tanto che, al di là di un'accettazione formale da parte del Consiglio Europeo, il documento fu accolto piuttosto tiepidamente. Da un punto di vista formale, i suoi principi furono condivisi, ma mancò un seguito politico e passi concreti per la sua implementazione. La mancanza di una *ownership* teorico-intellettuale e politica ne decretò il fallimento.

L'unica traccia che rimane, negli anni successivi, del suo impatto sul dibattito europeo è il Vertice di Vienna del 1998, con cui il Consiglio, in vista dell'istituzione di lì a pochi mesi della Banca Centrale Europea e dell'euro, richiama con apparente forza il concetto di sostenibilità esteso all'occupabilità, proprio sulla scia delle considerazioni contenute nel *Libro Bianco* di Delors di cinque anni prima. Ma il contesto era ormai cambiato profondamente. Il paradigma dominante erano le regole fiscali nelle quali ingabbiare le possibili tentazioni espansive dei bilanci pubblici nazionali (il cosiddetto *moral hazard*), non la crescita. La visione della «expansionary consolidation» di Giavazzi e Pagano, secondo la quale la stabilità finanziaria (anche conseguita nelle sue forme più estreme tramite riduzioni della spesa) è prerequisito per la crescita, diventerà dominante, imponendo la sua agenda di privatizzazione e di rigore fiscale sul dibattito pubblico relativo alla crescita in Europa per i due decenni successivi.

3. *Crisi finanziaria e sostenibilità fiscale*

Il percorso di avvicinamento alla moneta unica fissato a Maastricht richiedeva una convergenza macroeconomica legata al rispetto di rigide regole fiscali: riduzione del rapporto debito/Pil, taglio della spesa corrente (e, di fatto, al ridimensionamento dello stato sociale), privatizzazione degli *asset* pubblici. La logica del possibile successo di tale orientamento di politica economica si basava sul fatto che, liberando risorse (mal allocate) dal settore pubblico, si sarebbero aperte opportunità che avrebbero stimolato l'iniziativa privata e conseguentemente la crescita. Tale fu l'orientamento generale, imposto dal Consiglio, sotto la Presidenza Santer della Commissione (1994-1999). D'altronde, il rischio di indebolire una Banca Centrale ed una moneta unica in formazione, prive dell'ombrello di una credibilità acquisita da anni di interventi di politica monetaria, era alto e concreto. Appare comprensibile quindi che, in quel contesto, vi fosse un largo consenso sul ruolo sussidiario che la crescita assumeva

rispetto alla stabilità. L'idea di sostenibilità venne sempre più a coincidere dunque con quella della 'sostenibilità finanziaria'. L'adozione, nel 1997, da parte del Consiglio Europeo, del *Patto di Stabilità e Crescita*, nel quale appunto il ruolo della crescita era evidentemente sussidiario e dipendente dal raggiungimento dell'obiettivo della stabilità di bilancio (quindi della diminuzione della pressione del debito sul Pil), sancì l'abbandono di accezioni più inclusive di sostenibilità dello sviluppo.

Con la messa in sicurezza dell'euro, dopo il 1999, vi furono delle parziali eccezioni a questo consenso. Sotto la Presidenza di Romano Prodi (1999-2004) la Commissione provò a tornare sui passi di Delors e ad immaginare un percorso a lungo termine di crescita, non legata alle semplici logiche nazionali e della stabilità macroeconomica, ma più orientata alla programmazione, articolata in una serie di tappe di sviluppo, indipendenti dalla stabilità finanziaria (che pur veniva sottolineata come cruciale). Il documento che meglio raccolse questo tentativo fu il *Rapporto Sapir* del 2003. Non un documento ufficiale della Commissione, certo, ma da essa fortemente voluto nella speranza che il dibattito potesse riaprirsi su un orientamento più deciso di distacco dalle logiche semplicemente ancorate alla stabilità finanziaria.

Il *Rapporto* prendeva atto del fatto che, mentre la stabilità macroeconomica aveva registrato un certo grado di successo, altrettanto non poteva dirsi per la crescita, soprattutto rispetto al *benchmark* statunitense:

«While macroeconomic stability has considerably improved during the 1990s and a strong emphasis on cohesion has been preserved, the EU system has failed to deliver a satisfactory growth performance. This underperformance is striking because it contrasts not only with expectations but also with past EU performance and recent US accomplishment. In the EU, there has been a steady decline of the average growth rate decade after decade and per-capita GDP has stagnated at about 70% of the US level since the early 1980s. Growth must become Europe's number one economic priority».

Ed aggiungeva ribadendo che il concetto di sostenibilità non poteva essere legato unicamente alla dimensione finanziaria:

«Faster growth is paramount for the sustainability of the European model, which puts a high premium on cohesion. Sustainability is under threat from rapid developments in demography, technology and globalisation, all of which increase the demand for social

protection. Failure to deliver on the commitments of the Lisbon Agenda would endanger the present European contract and could lead to its fundamental revision, thereby threatening the very process of European integration».

Insomma, un modello di sviluppo è sostenibile solo se difende i livelli di stato sociale raggiunti dalle sue economie. Aprendo con ciò la strada all'ipotesi, già presente nel *Libro Bianco* del 1993, di spingere sul capitale umano e ripensare le regole fiscali, snellendo al contempo il quadro decisionale della governance economica europea.

Quest'ultimo punto decretò probabilmente anche il fallimento delle idee contenute nel *Rapporto Sapir*. Ancora una volta, il tempismo non giocò a favore. Come il *Rapporto* stesso riconosceva, la sua implementazione richiedeva la modifica dei Trattati, proprio quando la Convenzione (costituente) europea aveva appena approvato il testo finale (non coerente con quanto richiesto dal *Rapporto* stesso): «Our recommendations and the Convention proposals converge on some aspects of economic governance, but on several other our recommendations require treaty changes, on which that the draft constitutional treaty is silent». Il risultato fu che anche il *Rapporto Sapir* finì nel dimenticatoio.

Allo stesso tempo, la Commissione Prodi avviò nell'ottobre 2003 il mercato degli *Emission Trade Schemes*, in attuazione del Protocollo di Kyoto, con l'adozione della direttiva 2003/87/CE. Lo schema, diventato operativo qualche anno più tardi, funziona col meccanismo del *cap-and-trade*, secondo il quale vengono fissati dei massimali (cap) alle emissioni e poi negoziato (*trade*) il loro costo sul mercato.

Dopo quella di Prodi, la Commissione Barroso (durata per due mandati, dal 2004 al 2014) non ha particolarmente brillato per innovazione, anche se ha permesso che il tema della sostenibilità restasse nell'agenda europea ed acquisisse progressivamente uno spazio sempre più ampio. Anche la deriva sempre più intergovernativa seguita alla crisi finanziaria del 2008-2012, col crescente peso decisionale del Consiglio rispetto al ruolo della Commissione, non aiutò a smorzare l'orientamento restrittivo delle politiche europee che, nonostante la revisione del Patto di Stabilità e Crescita del marzo 2005, è divenuto sempre più rigido. Generando anche aspre critiche dalla comunità accademica internazionale che cercava di dimostrare come in Europa l'idea di una *expansionary consolidation* non potesse funzionare.

In un volume collettaneo pubblicato nell'aprile 2005 dall'Institute for International Economics (Washington, DC) ed intitolato *The Euro*

at Five: Ready for a Global Role? che, teoricamente, intendeva celebrare i primi cinque anni di vita dell'euro e tracciare ipotesi sulla sua governance futura, Adam Posen e gli altri autori che vi contribuirono finirono per presentare un *cahier des doléances* sui fallimenti non tanto dell'euro, quanto dell'architettura di *policy* che gli era stata cucita addosso. Soprattutto dell'ideologia dominante della *fiscal consolidation* come unica guida per un sistema economico articolato e complesso come quello europeo (e per certi aspetti anomalo, dovendo rispondere a entità di scelta decentrate). Non a caso, Posen suggeriva che questa deriva verso l'austerità derivava dalla diffusa convinzione che: «while elected politicians have short time horizons and high discount rates, given their electoral incentives, the economy as a whole is better off if the politicians can be constrained from acting on those short-term incentives».

Il volume costituì l'occasione per fare un bilancio del grado di coesione raggiunto dall'area dell'euro, considerata un prerequisito per la sua sostenibilità nel tempo. La conclusione fu che l'Europa non era riuscita a soddisfare le aspettative, forse troppo ambiziose, che si era prefissa con l'adozione dell'euro. Obiettivi prioritari delle critiche erano il Patto di Stabilità e Crescita, con le sue rigidità, e l'idea di «expansionary consolidation» di Giavazzi e Pagano, fondata sull'assunto secondo il quale: «consolidation brings about public surplus, lower interest rates, increased private sector investment, and economic growth – in turn further improving government balance sheet». Una logica che aveva, seppur parzialmente, funzionato negli Stati Uniti, ma che per diverse ragioni, secondo gli autori del volume, non avrebbe avuto successo in Europa. Primo, il Patto non pareva aver modificato le politiche fiscali nell'Unione. Quindi, di fatto, non aveva giocato quel ruolo di braccio preventivo per limitare le deviazioni dal percorso di consolidamento che ci si era attesi, non aveva fornito quegli incentivi necessari a gestire il bilancio in maniera virtuosa.

In secondo luogo, la forte recessione del 2001-2003 aveva reso chiaro che il PSC non era sufficiente - e il consolidamento espansivo non era in grado - di invertire la tendenza depressiva. Francia e Germania si erano trovate fuori dai parametri del PSC, tanto che la Commissione UE citò in giudizio il Consiglio per non aver adottato le previste decisioni punitive nei confronti dei due paesi per violazioni del PSC; come osservò Posen: «the SGP was de facto suspended in November 2003». Posen suggerì inoltre che l'entusiasmo iniziale del mercato per l'euro aveva mantenuto (e stava ancora mantenendo) il potenziale allargamento degli *spread* nascosto sotto la maschera della convergenza dei tassi d'interesse, mentre «there are signs that over time – as the euro itself and the independence of the ECB are

taken more for granted – there will be more distinction by markets between different members' debt obligations». Quanto accaduto dopo il 2010 dimostra che aveva ragione.

Negli anni successivi il Trattato di Lisbona incluse il concetto di sviluppo sostenibile all'interno del testo che, infatti, all'articolo 2, comma 3, recita:

«L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

Concetto ripreso al successivo comma 5: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra». Anche nell'art. 10A, sull'azione esterna si parla al comma 2 di «favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (lettera d) e di «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» (lettera f). Dopo di che il buio.

Non è chiaro come potesse essere ottenuta una 'crescita economica equilibrata', dipendendo da un coordinamento stretto fra centri di potere nazionale che non era affatto garantito, se non in senso appunto restrittivo, dalla governance economica europea. Mentre rimaneva la stabilità dei prezzi, affidata al controllo della Bce. L'idea di Delors di creare un contraltare fiscale al potere sovranazionale monetario della Bce non si è mai concretizzata.

Come è noto, la crisi finanziaria che interessò dapprima gli Stati Uniti nel 2007-2008 e si è poi propagata al resto del mondo negli anni successivi ha assunto contorni drammatici in Europa a partire dai primi mesi del 2010, quando si è trasformata in una crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro. Con una reazione ancora più a favore dell'austerità ed un rinnovato apparato intergovernativo di gestione macroeconomica e tutela della stabilità finanziaria (si pensi all'introduzione del *Fiscal Compact*, del Meccanismo Europeo di Stabilità, ecc.). Un orientamento che durerà per un intero decennio.

Un accenno di reazione da parte della Commissione si avrà negli ultimi mesi della Presidenza Barroso quando, in vista della Cop21 di Parigi del dicembre 2015 che porterà alla firma dei relativi Accordi sul contrasto ai cambiamenti climatici, la Commissione lancia il *2030 Energy and Climate Framework*. Uno schema di lavoro, più che un impegno assistito da strumenti effettivamente concreti e cantierabili. E con obiettivi tutto sommato ambiziosi. Come annunciò Barroso: «We are therefore proposing a binding 2030 greenhouse gas reduction target for the European Union of minus 40% (relative to 1990). That is ambitious, but feasible. 40% is the most cost-effective milestone on the 2050 road map for decarbonizing Europe's economy».

Anche nel campo della sostenibilità sociale, un tentativo di importare indicatori uniformi di monitoraggio degli SDG (i *Sustainable Development Goals*) è stato messo a punto (soprattutto dall'Eurostat), di concerto con altre organizzazioni internazionali, fra il 2008 e il 2014. Ed ha portato ad importare gran parte degli obiettivi del millennio nello *European Pillar of Social Rights*, varato dalle tre istituzioni europee nel 2017. Mi rendo conto di sembrare un po' radicale nel giudizio, ma fintanto che le politiche sociali rimangono materia sostanzialmente esclusiva degli Stati Membri queste indicazioni sono, di fatto, destinate alla irrilevanza.

Una più decisa revisione della preoccupazione verso il consolidamento fiscale avrà luogo solo sotto la Presidenza Juncker (2014-2019) alla guida della Commissione. In quel periodo, Juncker introduce un nuovo approccio alla sostenibilità dello sviluppo, derivante dall'esigenza di recuperare il livello pre-crisi degli investimenti, intesi come motore della crescita. Un cambiamento interessante, perché gli investimenti sono, come è noto, sia una componente della domanda sia dell'offerta (tornando quindi, di fatto, alla logica già presente nel *Libro Bianco* di Delors). In tale ottica, il lancio ufficiale dello *European Fund for Strategic Investments* (chiamato anche 'Piano Juncker') nel luglio 2015 in collaborazione con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), testimonia un ritorno ad una visione dello sviluppo e della sua sostenibilità più ampia e meno squilibrata verso l'austerità.

Pur senza alcun particolare riferimento esplicito alla sostenibilità, l'iniziativa mirava a creare uno strumento di coinvolgimento dei privati in investimenti strategici al fine di rilanciare una ripresa europea anemica. Contrariamente a quanto accaduto con i precedenti tentativi di Delors col *Libro Bianco* e di Prodi col *Rapporto Sapir*, questa iniziativa è stata coronata da successo, anche oltre le aspettative. L'obiettivo di mobilitare 315

miliardi di euro entro il 2018 è stato raggiunto e superato, tanto che è stato aggiornato ad un obiettivo di 500 miliardi di euro entro il 2020, anch'esso raggiunto. Una chiave del successo sta probabilmente nella portata molto più limitata dell'iniziativa e nel fatto che non richiedesse alcuna modifica dei Trattati istitutivi. D'altronde, il consenso verso il processo di integrazione europea e le sue istituzioni si era talmente indebolito a partire dalla crisi greca che, per quanto tardivo, il cambio di passo (seppur timido) non poteva non aver luogo.

4. Le molteplici sfide della sostenibilità

L'arrivo alla guida della Commissione UE di Ursula von der Leyen nel luglio 2019 (il cui mandato è però ufficialmente iniziato solo il primo dicembre 2019) ha marcato una netta discontinuità rispetto al passato, sotto diversi profili. È ancora presto per esprimere un giudizio definitivo che permetta di valutare se von der Leyen sia stata scelta per esprimere una nuova rotta, concordata almeno fra alcuni governi (ad esempio Francia e Germania), o se la Presidente abbia dato un'impronta personale decisiva. In ogni caso, c'è stata. Ed ha assunto, forse soprattutto, le sembianze di un cambio di orientamento proprio sull'idea di sviluppo sostenibile, con almeno due impulsi decisivi. Il primo è che la von der Leyen ha fatto immediatamente propria l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile lanciata dall'ONU nel 2015 che include 17 obiettivi, articolati sulla dimensione sociale (come la riduzione della povertà e la parità di genere), educativa (istruzione di qualità universale), economica (consumo e produzione responsabili, riduzione delle diseguaglianze, ecc.), ambientale (città intelligenti, lotta ai cambiamenti climatici, ecc.). Ha inoltre posto gli obiettivi della transizione verde al centro del proprio programma di governo dell'Unione.

Il secondo passaggio importante è stato dare un impulso alla revisione del percorso del semestre europeo, per tenere maggiormente in considerazione una pluralità di concetti legati alla sostenibilità dello sviluppo, dunque non solo a quella finanziaria. Il semestre europeo, lo ricordiamo, è il processo di valutazione e validazione degli strumenti di programmazione di ciascun Paese con la Commissione e il Consiglio.

Uno dei documenti chiave sui quali esso si articola sono le *Country-Specific Recommendations*, che la Commissione sottopone a ciascun Paese

Membro una volta acquisito il documento di programmazione nazionale, per indicare su quali punti si discosti delle priorità comuni. Esso indica, inoltre, come sanare gli eventuali scostamenti, pena la bocciatura da parte del Consiglio e l'apertura di una procedura d'infrazione. Ogni anno, il semestre prende avvio da una 'Strategia annuale di crescita' che indica le linee guida per gli spazi di politica fiscale di ciascun Paese.

A partire dal ciclo previsto dal semestre europeo per il 2020, la Commissione fa precedere le scelte nazionali da quella che è stata ribattezzata come 'Strategia annuale di crescita sostenibile', articolata in quattro dimensioni: sostenibilità ambientale, produttività, equità, stabilità macroeconomica. Sebbene il termine 'sostenibilità' sia esplicitamente riferito alla sola dimensione ambientale, il concetto su cui poggia guida anche gli altri tre.

Nel primo documento, quello del 2019, si tendeva a precisare come «Economic growth is not an end in itself. An economy must work for the people and the planet». Il concetto centrale, che verrà ripreso anche nei due anni successivi, pur parzialmente modificato, è quello di 'sostenibilità competitiva', sul quale vale la pena riportare interamente un passaggio a nostro avviso illuminante:

«La sostenibilità competitiva è sempre stata uno dei pilastri dell'economia sociale di mercato europea e anche in futuro dovrebbe continuare a costituirne il principio guida. Il passaggio a un modello economico sostenibile, reso possibile da tecnologie digitali e pulite, può rendere l'Europa una pioniera del processo di trasformazione. La leadership in materia di protezione ambientale e una base industriale forte e innovativa devono essere considerate due facce della stessa medaglia che permettono all'UE di avvalersi dei vantaggi di chi compie la prima mossa. Dovrebbero completare il nostro quadro un'economia stabile, che consenta politiche mirate al lungo periodo, e una transizione equa per i soggetti più colpiti dalle trasformazioni, che sono un prerequisito per il successo. La sostenibilità ambientale, gli incrementi di produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica saranno i quattro pilastri della nostra politica economica negli anni a venire. Tali pilastri - che sono strettamente interconnessi e sinergici - dovrebbero guidare riforme strutturali, investimenti e politiche responsabili di bilancio in tutti gli Stati membri».

L'anno dopo, nel 2020, ossia nella Strategia per il 2021, il documento era interamente volto alla preparazione dei PNRR, i 'Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza' legati al *Next Generation EU* (comprensibilmente,

visto il carattere innovativo dello specifico strumento nel nuovo contesto macroeconomico e la responsabilità solidale delle obbligazioni assunte per finanziarlo). In esso, si parla ancora una volta di «realizzare l'obiettivo dell'UE della sostenibilità competitiva», che viene spiegata in questo modo: «La resilienza è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico». Ritorna dunque il concetto di 'equità' ma sotto forma del ben più ambizioso ed esplicito concetto di 'giustizia'. Si introduce poi il tema, delicato, della legittimità democratica delle scelte collettive.

Da qui l'esigenza che i

«massicci investimenti necessari per rilanciare l'economia devono alleggerire l'onere che graverà sulle loro spalle, non appesantirlo. Per questo motivo il dispositivo per la ripresa e la resilienza deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, resiliente e più equa per la prossima generazione, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite».

La sostenibilità viene esplicitamente legata alla capacità di fornire dei beni collettivi orientati al consumo delle generazioni future, ancora una volta (come già nel *Libro Bianco* di Delors) assicurata dalle tecnologie d'avanguardia:

«Muovendo dalle competenze scientifiche e tecnologiche dell'Europa, lo sviluppo di una strategia di ricerca, innovazione e diffusione trasformativa e orientata al futuro è l'unico strumento per garantire la crescita della produttività e la competitività dell'Europa e pertanto per salvaguardarne la sovranità tecnologica, un aspetto fondamentale della sua autonomia strategica aperta».

Non è tuttavia un compito da far trainare interamente allo Stato, o al settore pubblico collettivamente gestito a livello europeo:

«La sostenibilità competitiva richiede apertura e un mercato unico forte. La partecipazione di portatori di interessi e investitori privati è necessaria per garantire il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il denaro pubblico non dovrebbe sostituire o escludere gli investitori privati, ma integrare e orientare gli investimenti privati laddove necessario, ossia laddove carenze sistemiche, fallimenti del mercato o danni causati dalla pandemia di COVID-19 e dalla conseguente crisi economica rendano impossibile per il mercato da solo riprendersi e conseguire gli obiettivi delle

politiche. Per promuovere l'innovazione e accelerare la ripresa è necessario salvaguardare le condizioni di parità nel mercato unico».

Non a caso, BEI e BCE si sono attivate negli ultimi mesi per favorire investimenti *green*. La prima direttamente, emettendo titoli legati allo sviluppo sostenibile, la seconda privilegiando tali investimenti nella fase di riduzione del bilancio, ossia impegnandosi a rimettere sul mercato tutti i bond acquisiti negli ultimi tre anni, esclusi quelli ad orientamento verde.

Ed arriviamo così al documento per il 2022, pubblicato il 24 novembre 2021. I toni sono ulteriormente cambiati rispetto ai documenti precedenti, sottolineando una crescente urgenza di azioni concrete. Vi si legge:

«Economic policy coordination has gradually shifted to laying the foundations for a transformational and inclusive recovery and stronger resilience. Economic activity needs to be increasingly aligned with the four dimensions of competitive sustainability, i.e., environmental sustainability, productivity, fairness, and macroeconomic stability».

A seguito della strategia adottata nel luglio 2021 per realizzare l'obiettivo denominato *Fit for 55*, la Commissione:

«Adopted a zero-pollution action plan and will continue to roll out its European Green Deal agenda to protect, conserve and enhance natural capital and decouple GDP growth from the use of natural resources. Moreover, in September 2021 the Commission proposed a new governance framework to help ensure that the EU achieves its objective of a digital transformation of European society and economy».

Ancora una volta, dunque, le priorità diventano le transizioni *green* e digitale. Per quanto concerne la sostenibilità ambientale, si fa riferimento, nell'ultimo documento, ad azioni concrete ed immediate per il contrasto ai cambiamenti climatici ed alla degenerazione dell'ambiente. Il tutto promuovendo:

«Landmark strategies on climate and energy, hydrogen, offshore renewable energy, tackling methane emissions, biodiversity, circular economy, zero pollution, sustainable and smart mobility, renovation wave, sustainable food and many others are guiding reforms and investments. The proposed initiatives include green taxation measures, such as the updated Energy Taxation Directive, to align

EU tax and climate policies and incentivise green business models, while mitigating the social impact. In addition, the proposed Carbon Border Adjustment Mechanism will put a carbon price on certain imports and thus encourage firms and governments in the rest of the world to take steps in the same direction».

Questa forma di sostenibilità deve essere accompagnata dalla produttività: «Ensuring future prosperity for citizens will depend crucially on Europe's ability to increase productivity and innovation. This will require a well-aligned mix of reforms and private and public investments that underpin competitiveness and job creation», ovviamente insieme alla giustizia e alla stabilità macroeconomica.

Inoltre, la UE ha lanciato (già a partire dal 2020) dei *green bonds*, ed ha affidato ad un *High level experts group on sustainable finance* il compito di stilare delle buone prassi a tal fine. Così come ha a lungo dibattuto sulla complessa e delicata adozione della cosiddetta 'tassonomia verde', ossia su come dare concreta attuazione agli incentivi per promuovere l'effettiva transizione verde del sistema economico europeo. È chiaro dal dibattito di questi ultimi mesi, acuito anche dalla crisi geopolitica con la Russia, che sia presente sul tavolo di discussione europea l'opzione di finanziare beni pubblici europei, precedentemente individuati nella transizione verde e in quella digitale, ai quali si sono recentemente aggiunti un'unione europea dell'energia e delle sicurezza/difesa, da finanziare – secondo alcuni – col ricorso ai mercati finanziari, quindi con l'emissione di un *safe asset* europeo.

Dopo aver apprezzato il cambio di paradigma che la UE ha voluto dare all'idea di sviluppo sostenibile, che diventa sempre più centrale – ed in un'accezione ampia – nelle strategie di sviluppo e finanziamento dell'economia europea, occorre anche sottolineare come, leggendolo con attenzione, il documento (anche i precedenti, per la verità) apra una serie di quesiti piuttosto delicati, invece che risolverli.

Il primo, che sorge credo spontaneo, concerne le motivazioni che hanno spinto la Commissione ad adottare un documento centrato sulla sostenibilità che finalmente apre ad una definizione ampia e plurale proprio nell'ambito delle procedure per il semestre europeo, relativi alla definizione degli spazi di manovra fiscali che ciascun paese può esprimere. Fino al covid, quel documento ha rappresentato il braccio punitivo che impediva di mettere in atto misure di sviluppo finanziate sul bilancio dei singoli paesi, data la natura esclusivamente finanziaria dell'idea di sostenibilità sottostante.

Questa nuova apertura può rappresentare sia una svolta che miri

ad includere altri indicatori nella valutazione del prodotto potenziale e degli spazi di manovra concessi ai singoli Paesi, ma anche il richiamo alla priorità assunta dalla sostenibilità finanziaria sulle altre accezioni. Può anche, in realtà, agevolando la creazione di margini di manovra a livello nazionale, scoraggiare l'assunzione di maggiori responsabilità fiscali a livello europeo, il che rappresenterebbe a nostro avviso un passo indietro. Vedremo nei prossimi mesi ed anni come questa nuova definizione diventerà effettivamente operativa e come verrà declinata concretamente.

Il documento va inoltre guardato in controluce rispetto ad altri due, forse ancora più importanti sull'idea di sostenibilità. A gennaio 2022 è stato pubblicato il *Green Compass: The European Sustainability Competence Framework*, nel quale la Commissione descrive le competenze che ritiene necessarie per accrescere la consapevolezza relativa ai temi della sostenibilità presso l'opinione pubblica. E il rapporto dell'High Level Group On Post-Covid Economic and Social Challenges intitolato *A New Era for Europe*.

Nel caso del primo documento, la definizione di sostenibilità è strettamente legata a quella ambientale, mentre non si fa alcuna menzione delle altre accezioni, pur impiegate nel documento utilizzato nell'ambito del semestre europeo. Mentre nel secondo, si fa esplicitamente riferimento a tre dimensioni, legate alla possibilità di gestire in modo ottimale le seguenti tre transizioni: ecologica, digitale, sociale.

Nel primo documento, pur riconoscendo che «sustainability is a complex concept to define» la definizione risulta circolare e pertanto ambigua, facendo a sua volta riferimento al concetto di sostenibilità per definire la sostenibilità stessa: «sustainability is best described as a long-term goal, such as attaining a more sustainable world, while sustainable development, like the word suggests, refers to the many processes and pathways used to stimulate development, or achieve progress, in sustainable ways». Più avanti si tenta una definizione più 'robusta': «Sustainability means prioritising the needs of all life forms and of the planet by ensuring that human activity does not exceed planetary boundaries».

Robusta, ma che non sfugge alle ambiguità che caratterizzano altre definizioni. Ci chiediamo infatti, ad esempio, cosa possa significare che l'attività umana non deve eccedere i limiti del pianeta: in senso strettamente geografico le nostre attività hanno già avuto effetti fuori dal pianeta, se consideriamo i rifiuti spaziali e l'intensa attività satellitare in campo militare, delle comunicazioni, della meteorologia, ecc.

Qual è, inoltre, il rapporto con la tecnologia? I vincoli del pianeta possono modificarsi nel tempo grazie a tecnologie sempre più efficienti.

Thomas Robert Malthus, nei primi anni dell'Ottocento, non immaginava che il progresso tecnico in agricoltura avrebbe consentito di superare i limiti imposti dal rapido aumento della popolazione. Gli input della produzione si modificano in termini relativi nel corso del tempo. Basti pensare alla sostituzione del carbone con il petrolio, del petrolio con l'atomo, più recentemente dell'avvento delle energie rinnovabili.

Altro punto critico concerne la definizione di un preciso momento in cui diventa necessario innescare un cambiamento per raggiunta consapevolezza di aver toccato ed oltrepassato i limiti dello sviluppo del pianeta. Sono almeno cinquant'anni che quei limiti sono stati raggiunti e superati, secondo alcuni. Il fatto che stiamo continuando a sovra-sfruttare il pianeta dovrebbe rassicurarci sulla possibilità di continuare a farlo in futuro? Quando possiamo essere sicuri del raggiungimento di punti di non ritorno, senza l'urgenza dei quali nessun rappresentante politico investirebbe il proprio capitale di consenso?

È in ogni caso interessante la descrizione delle competenze che includono, molto opportunamente, la centralità dell'individuo nel quadro di un ambiente naturale e sociale più ampio e complesso; e la capacità di elaborare un pensiero critico come chiave per affrontare le sfide che caratterizzano il futuro, anticipandole, piuttosto che subirle. Una visione quindi dinamica dello sviluppo sostenibile in cui il fattore umano gioca un ruolo essenziale. Così come stimolante appare anche il descrittore delle aree di intervento, orientate a decrittare la complessità e gestire transizioni, con un preciso orientamento alla capacità di assumere decisioni.

Nel secondo documento si suggeriscono tre scenari di analisi, distinguibili sulla base del peso del settore pubblico europeo rispetto a quello dei singoli Stati Membri. Si indicano poi alcune linee da seguire per rispondere al meglio a queste sfide: la capacità di «enabling the triple transition»; una tassazione equa e giusta, la creazione di un'unione della sanità; il rafforzamento dell'Europa nel mondo; alleggerire la governance in modo da renderla «fit for the purpose». Un documento pionieristico e allo stesso tempo vecchio, superato dal corso degli eventi (la crisi geopolitica con la Russia) che hanno posto nuove priorità ai beni pubblici europei da finanziare, in parte aggiuntive, in parte diverse da quelle indicate nel documento.

In sintesi, ci sembra che l'orientamento che emerge da questi documenti sia la crescente consapevolezza che la sfida del prossimo futuro sia passare da un rigido sistema di regole e vincoli nella gestione degli spazi fiscali nazionali ad un sistema di incentivi (rigorosamente condizionali) nell'ambito di un potere discrezionale in grado di essere espressione di un

sistema di democrazia, e quindi di scelta collettiva, multilivello. In realtà, quei quattro elementi della sostenibilità, che abbiamo visto più sopra come declinazioni del concetto della Commissione, dovrebbero essere beni pubblici europei finanziati dal bilancio europeo.

Non è detto che nei prossimi anni ci si muova effettivamente in questa direzione. È sempre possibile che prevalga l'urgenza di ripristinare una governance fondata su regole e non su una discrezionalità che presuppone un potere democratico legittimo. Ma si tratta di un obiettivo al quale prima o poi l'integrazione europea non potrà che giungere, se intende giocare un ruolo da protagonista nella competizione internazionale.

5. *Considerazioni conclusive*

Dalla carrellata storica appena ricostruita sembrano emergere tre periodi nei quali l'Unione Europea, in particolare la Commissione come organo di governo dell'UE, ha prodotto documenti e scelte di orientamento coerenti con alcuni aspetti legati all'idea di sostenibilità dello sviluppo.

Nel primo, riconducibile agli ultimi anni della Presidenza di Delors alla Commissione ed in particolare con l'adozione del *Libro Bianco* del 1993, vi è un orientamento che, prendendo spunto dal tema della sostenibilità ambientale emerso da pochi anni in ambito ONU, sviluppa il tema dell'urgenza di agevolare una transizione verso modelli di sviluppo, produzione e consumo in grado di soddisfare il criterio dell'equità sociale (intra-generazionale) ed intergenerazionale. In questa logica, l'elemento chiave della Commissione-Delors è una 'crescita macroeconomica sostenibile', in un interessante, innovativo ed inconsueto *policy mix* che, mancando di *ownership* intellettuale e politica, aiuta a comprendere, insieme ad altri fattori contingenti, il suo insuccesso nell'imporre all'attenzione e soprattutto nell'agenda europea. Una volta dimessosi Delors, la Commissione diventa un organo interamente assorbito dal monitoraggio dei parametri di Maastricht, necessari per assicurare il processo di convergenza e l'ingresso dei paesi nella moneta unica.

Se nel corso degli anni Novanta il tema della sostenibilità sociale ed ambientale viene richiamato, anche solo per tenere alta l'attenzione su temi sociali, negli anni Duemila entriamo in una seconda fase, quella in cui la Commissione UE e l'intero suo sistema istituzionale, si concentrano

(quasi) unicamente sul tema della sostenibilità finanziaria. Ossessivamente direi, soprattutto dopo lo scoppio della crisi dei debiti sovrani dalla fine del 2009 fino almeno al 2012. Con strascichi che continueranno a produrre effetti fino allo scoppio della pandemia. La Commissione in realtà prova a riproporre periodicamente il tema del contrasto ai cambiamenti climatici, della sostenibilità in termini ambientali e perfino in termini sociali. Anche con provvedimenti innovativi in tema di ETS e di richiamo agli obiettivi del millennio. Ma il Consiglio prende il sopravvento sulle decisioni collettive, decretando una deriva che porta inesorabilmente l'intera UE verso il monitoraggio della stabilità finanziaria.

Da questo punto di vista, non c'è alcun dubbio che il covid abbia rappresentato un vero e proprio *game-changer* per l'UE. Sotto molti profili. Anche quello della sostenibilità. La pandemia accelera la consapevolezza del ruolo delle esternalità (negative) e della necessità di risolvere i tipici problemi di azione collettiva a livello delle decisioni sovra-nazionali. Il tema del contrasto ai cambiamenti climatici, certo non nuovo, trova improvvisamente un rinnovato slancio grazie al programma pre-pandemico della Presidente von der Leyen, che raccoglie i crescenti umori di disagio popolare, ed accelera con l'avvio concreto della transizione post-pandemica grazie ai fondi del NGEU, del React EU, dell'InvestEU, della BEI, ecc.

L'obiettivo viene raggiunto, nelle intenzioni della Commissione, tenendo presente la necessità di una sostenibilità orizzontale, relativa cioè all'urgenza di porre in essere azioni volte a non creare ulteriori divari (e possibilmente coprire quelli esistenti) derivanti dall'avvio di una simile transizione, destinata ad impattare in modo asimmetrico sui vari settori della società e del sistema economico. In questa logica, suggerisce la Commissione, è essenziale una programmazione pubblica, sovranazionale, e il sinergico intervento di attori pubblici e privati.

Il lettore attento avrà notato che sono stati sommariamente analizzati documenti molto eterogenei fra loro: alcuni della Commissione, altri commissionati dalla Commissione ad esperti indipendenti. Nonostante il loro diverso 'valore legale', mi azzardo ad affermare che si tratta di documenti il cui significato politico e grado di successo sono stati indipendenti dal peso legale del documento. Il *Libro Bianco* di Delors del 1993, in quanto documento della Commissione, votato all'unanimità dal Consiglio, avrebbe dovuto avere un seguito. Ed è stato invece completamente abbandonato. Documenti più recenti affidati ad esperti indipendenti, hanno invece avuto un seguito per le mutate condizioni politiche e di formazione del consenso nelle istituzioni UE. Questa eterogeneità di analisi non deve quindi, a mio modo di vedere, essere

sopravalutata. La Commissione ha di volta in volta optato per documenti preparatori, informativi, ufficiali, perseguendo con una certa coerenza gli spazi ad essa concessi dalle condizioni di equilibrio istituzionale.

Data questa premessa, quello che emerge dal quadro delineato ci pare consenta di tentare una risposta alla domanda posta all'inizio del lavoro. Se nel primo periodo individuato la Commissione ha agito per forzare la mano al Consiglio, cercando di ispirare visioni di lungo periodo, delle quali l'idea di sostenibilità complessiva del sistema economico-sociale era un requisito fondamentale, nel secondo la Commissione ha di fatto accettato supinamente sia la deriva intergovernativa sia il consenso macroeconomico prevalente, rinunciando al ruolo di guida che aveva svolto nel periodo precedente. È solo negli ultimi anni, con la crescente attenzione pubblica ai temi della sostenibilità ambientale e con un progressivo riequilibrio dei poteri all'interno delle istituzioni UE, che la Commissione ha posto nuovamente al centro della sua azione e dell'intera Unione le priorità della transizione *green*, che includono anche la sostenibilità.

Ed è qui che le recenti posizioni della Commissione si fanno più interessanti, perché paiono comprendere come il gioco delle parti fra le istituzioni europee torni a porre nelle mani della Commissione un ruolo di avanguardia, che difficilmente possiamo aspettarci dal Consiglio, legato all'inevitabile necessità di comporre compromessi accettabili da tutti i Paesi Membri. Ma in fondo nemmeno dal Parlamento, dove dei veri e propri dibattiti politici europei fanno ancora fatica ad emergere in maniera autonoma rispetto a logiche nazionali.

La pressione popolare partita dai *Fridays for Future* di Greta Thunberg certo può contribuire a spiegare il mutamento di attenzione della Commissione, come abbiamo accennato più sopra. Ma non è sufficiente. La pandemia ha rafforzato una richiesta già forte di cesura rispetto al passato, sotto numerosi profili. Anche sotto quello delle priorità sulle quali investire per il futuro. Comprensibile, dunque, che la Commissione UE abbia negli ultimi mesi modificato in maniera sempre più profonda e concreta il concetto di sostenibilità dello sviluppo, per meglio rispondere ad esigenze oramai diffuse e divenute sempre più pressanti.

Ed allo stesso tempo ci pare che, nel gioco delle parti fra le istituzioni europee, questi recenti sviluppi delineino un nuovo tentativo di protagonismo da parte della Commissione, che cerca di tornare a guidare, piuttosto che recepire, la dinamica di cambiamento che ha sempre caratterizzato l'architettura costituzionale europea, in continua evoluzione.

Suggerimenti bibliografici

- J. Delors, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21st Century. White Paper*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.
- European Commission, *Green Compass: The European Sustainability Competence Framework*, 2022: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework_en.
- High Level Group on Post-Covid Economic and Social Challenges (Carlo Carraro, Benoît Coeuré, Otilia Dhand, Barry Eichengreen, Melinda Mills, Hélène Rey, André Sapir e Daniela Schwarzer), *A New Era for Europe. How the European Union Can Make the Most of its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability*, European Commission, Brussels 2022: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-era-europe-how-european-union-can-make-most-its-pandemic-recovery-pursue-sustainable-growth-and_en.
- F. Masini, *European Economic Governance. Theories, Historical Evolution, and Reform Proposals*, Palgrave-Macmillan, London 2022.
- A. Sapir et al., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003: <http://pinguet.free.fr/sapira2003.pdf>.
- United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*, 4 Agosto 1987: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

RAFFAELE TORINO

*Il potere delle Social Platform e la tutela dei diritti degli utenti
nell'ordinamento giuridico italiano*

ABSTRACT: Le *Social Platform* sono soggetti dotati di un fortissimo potere di fatto, largamente dominanti il mondo e il mercato digitale. Esse sono oramai “compagno imprescindibile” nella vita quotidiana della maggioranza delle persone. La fornitura da parte delle *Social Platform* di servizi online *take it or leave it* (con predisposizione unilaterale dei termini e delle condizioni di accesso ed utilizzazione e con l'imposizione di una tendenziale assenza di obbligazioni contrattuali gravanti su di esse) e un sistema normativo che stabilisce una loro tendenziale irresponsabilità (anche di tipo extracontrattuale) rendono innegabile lo status di predominio, oltre che di fatto, anche giuridico delle *Social Platform* nei confronti dei propri utenti. Il lavoro si propone di esaminare i connotati attuali di tale predominio giuridico e di verificare se la significativa attività regolatoria dell'Unione Europea, per come declinata nel sistema giuridico italiano, abbia o comunque sia in grado di affievolire in futuro tale predominio giuridico, riequilibrando le posizioni giuridiche fra le *Social Platform* e gli utenti delle medesime.

PAROLE CHIAVE: *Social Platform*; diritti degli utenti; Unione Europea; Mercato unico digitale; Sistema giuridico italiano.

ABSTRACT: Social Platforms are entities endowed with a very strong de facto power, largely dominating the digital world, which stand out as an essential player in the digital market. They have now become an “indispensable companion” in the daily lives of most people. The supply by the Social Platforms of ‘take it or leave it’ online services (both with unilateral arrangement of terms and conditions for access and use, and with a tendential absence of contractual obligations incumbent on Social Platforms) and a regulatory system that implies their material irresponsibility (even with respect to tort law) undeniably establish their status of dominance, both de facto and by law, over their users.

This contribution aims to examine the current characteristics of such a legal dominance and to verify whether the significant regulatory activity of the European Union, as implemented in the Italian legal system, has the capability to weaken this legal dominance in the future, rebalancing the legal positions between the Social Platforms and their users.

KEYWORDS: Social Platform; Users’ rights; European Union; Digital Single Market; Italian legal system.

1. Le *Social Platform* o *Social Network* (ossia quei servizi informatici *online* che permettono la realizzazione di reti sociali virtuali, attraverso la possibilità concessa agli utenti di condividere contenuti testuali, immagini, video e audio e di interagire tra loro, quali, ad esempio, Facebook, Twitter (oggi X), Instagram) sono soggetti dotati di un fortissimo potere di fatto, largamente dominanti il mondo digitale, sia rispetto alle altre imprese interessate a svolgere la propria attività economica in tale contesto (per il loro tramite o in concorrenza con esse), sia rispetto alle moltitudini di utenti persone fisiche che utilizzano le *Social Platform* e ne rendono possibile l'esistenza.

In particolare, restando al rapporto fra le *Social Platform* e gli utenti persone fisiche delle medesime, in primo luogo, va riconosciuto che le *Social Platform* sono oramai giunte a costituire un elemento estremamente importante nella vita quotidiana della stragrande maggioranza delle persone e non solo una occasione ludica, di intrattenimento, ma anche un luogo, seppure virtuale, di proiezione della propria identità, di intessitura di rapporti personali, di espressione e comunicazione del proprio pensiero.

Sotto altro profilo, va preso atto che le *Social Platform* offrono alle persone i loro servizi secondo un modello di business *take it or leave it*, con predisposizione unilaterale dei termini e delle condizioni di accesso ed utilizzazione della piattaforma, senza alcuna possibilità di negoziazione e modificazione di detti termini e condizioni, nonché con una tendenziale assenza di obbligazioni contrattuali gravanti su di esse.

Per altro verso, in relazione alla fornitura del loro servizio *online* alle persone, le *Social Platform* si muovono all'interno di un sistema normativo che stabilisce una loro tendenziale irresponsabilità anche di tipo extracontrattuale rispetto a quello che di illecito (a danno dei propri utenti o di altre persone) accade per il tramite del servizio da esse offerto. Così, per stare alla disciplina europea che qui più interessa, è noto che la Dir. 2000/31/CE (cosiddetta 'Direttiva sul commercio elettronico') aveva istituito un generale principio di irresponsabilità delle *Social Platform* rispetto ai contenuti veicolati per il loro tramite, salvo che queste, venute a conoscenza di un'attività illecita, non ne informassero le autorità competenti, ovvero non si attivassero per la rimozione del contenuto illecito a seguito di segnalazione da parte delle autorità giudiziarie o amministrative competenti.

Infine, non può essere trascurato che la misura del potere esercitato dalle *Social Platform* verso le persone che ne costituiscono l'imprescindibile materiale umano, si manifesta in tutta la sua ampiezza e forza nel momento in cui la *Social Platform* decide di escludere – senza possibilità di contrasto (come è emblematicamente accaduto nel caso dell'ex Presidente

degli Stati Uniti Donald Trump) - dal servizio offerto la persona che a suo insindacabile giudizio abbia violato gli standard che la stessa *Social Platform* detta a tutti i propri utenti.

Lo *status* di predominio, oltre che di fatto, anche giuridico delle *Social Platform* nei confronti dei propri utenti è innegabile e si sostanzia nella costrizione degli utenti in un ordinamento para-giuridico autonomo, che riconosce diritti, individua divieti e regola la responsabilità degli utenti, con l'applicazione di un proprio apparato sanzionatorio, più o meno preceduto da forme di confronto con gli utenti.

Mi propongo, pertanto, di esaminare i connotati attuali di tale predominio giuridico e di verificare se la significativa attività regolatoria dell'Unione Europea, per come declinata nel sistema giuridico italiano, abbia o comunque sia in grado di affievolire in futuro tale predominio giuridico, riequilibrando le posizioni giuridiche fra le *Social Platform* e le loro controparti, segnatamente gli utenti delle stesse.

Al riguardo, la posizione di debolezza dell'utente delle *Social Platform* risulta evidente soprattutto rispetto a tre profili della relazione giuridica che il primo intrattiene con le seconde: a) l'eventuale imposizione di cosiddette 'clausole vessatorie' e la sottoposizione dell'utente a pratiche commerciali scorrette; b) la protezione della libertà di manifestazione del pensiero dell'utente; c) la protezione dell'utente da eventuali illeciti che possano essere compiuti ai suoi danni avvalendosi delle *Social Platform*.

2. La giurisprudenza europea ed italiana, nonché l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana (di seguito 'AGCM'), correttamente e senza dubbi di sorta ritengono che gli utenti delle *Social Platform* siano consumatori, con la conseguente applicazione della relativa disciplina (essenzialmente di origine europea e, dunque, molto uniforme fra gli Stati membri dell'UE) a protezione dei loro diritti ed interessi. Ciò concede agli utenti delle *Social Platform* la possibilità di contrastare giuridicamente – con gli strumenti propri della protezione consumeristica – gli eventuali tentativi delle *Social Platform* medesime di imporre loro determinate clausole contrattuali o di sottoporli a pratiche commerciali scorrette.

La qualificazione del rapporto *Social Platform*-utente come un rapporto di tipo consumeristico ha anzitutto comportato che l'utente-consumatore abbia potuto invocare l'applicazione della penetrante protezione offerta dal contrasto alle cosiddette 'clausole vessatorie' nella relazione con

la *Social Platform*.

In un recente caso italiano (Tribunale di Varese del luglio 2022), in cui la *Social Platform* (Facebook) aveva sospeso il servizio prestato all'utente-consumatrice per assunta violazione dei cosiddetti 'Standards della community', quest'ultima ha cercato di utilizzare la normativa consumeristica – sebbene senza successo – per ottenere una pronuncia giurisdizionale che imponesse alla *Social Platform* il ripristino del servizio.

In particolare, con riferimento agli Standard della community di Facebook (che stabiliscono in via convenzionale cosa è consentito e cosa è vietato fare su Facebook, al fine di evitare contenuti e comportamenti impropri nel servizio e di tutelare i valori dell'autenticità, della sicurezza, della privacy e della dignità) ed in particolare alla parte di questi Standard relativi alla disinformazione, il tribunale lombardo ha ritenuto che

«le previsioni contrattuali in esame, astrattamente considerate, non possono ritenersi vessatorie [...] potendo essere ricondotte nell'alveo dell'ordinaria regolamentazione contrattuale, volta ad assicurare un'adeguata fruizione del servizio da parte di tutti gli utenti: Facebook presta un servizio dietro un corrispettivo e lo presta a determinate condizioni; nel contratto sono previsti determinati obblighi di comportamento, che devono essere rispettati dall'utente nella fruizione del servizio, pena la limitazione/sospensione del servizio da parte del professionista. Il potere riconosciuto contrattualmente a Facebook di limitare o sospendere il servizio può, in particolare, essere ricondotto all'interno dell'istituto di cui all'art. 1460 c.c., atteso che la forma di autotutela prevista da tale norma (sospensione in buona fede della propria prestazione a fronte del mancato adempimento della altrui controprestazione) può essere giustificata non solo dall'inadempimento delle obbligazioni principali, ma anche da quello delle c.d. obbligazioni collaterali».

Per altro verso, va osservato che i giudici varesini non si sono limitati a valutare la pretesa vessatorietà delle previsioni contrattuali utilizzate da Facebook per sospendere il servizio sotto un profilo di stretto diritto contrattuale e di anodina applicazione dell'autonomia contrattuale, ma, con piena applicazione della *Drittwirkung*, hanno vagliato la condotta della *Social Platform* alla luce del diritto costituzionale. Nello specifico, la corte lombarda ha proceduto ad un'operazione di bilanciamento fra il necessario rispetto del diritto alla libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 e il diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione italiana.

Tuttavia, anche in esito all'operazione di bilanciamento il Tribunale di Varese ha ritenuto

«che debba escludersi la vessatorietà delle clausole contrattuali in esame, contenendo gli Standard della Community limitazioni della libertà di espressione astrattamente non comportanti una lesione del diritto costituzionale di cui all'art. 21 Cost., essendo tali condizioni poste a tutela di diritti costituzionali parimenti rilevanti, tutelati anche dalla legge. [...] Con specifico riguardo poi alla sezione relativa alla disinformazione e, in particolare, a quella dannosa per la salute, deve osservarsi che le regole in essa contenute, essendo finalizzate a limitare la diffusione di notizie false relative al Covid 19, mirano a tutelare la salute pubblica, diritto avente sicura rilevanza costituzionale. In tal senso rileva anche l'art. 10 CEDU [...] secondo il quale la libertà di espressione può essere limitata al fine di tutelare, tra gli altri valori, anche quello alla salute».

Dal canto suo, l'AGCM ha avuto modo di colpire, ritenendole vessatorie e dunque nulle, ai sensi degli artt. 33 e 34 del Codice del Consumo (D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206), alcune clausole che la *Social Platform* TikTok imponeva ai propri utenti per accedere ai suoi servizi. In particolare, l'AGCM ha ritenute vessatorie le clausole *a)* che consentivano alla *Social Platform* di modificare unilateralmente le condizioni dei servizi offerti agli utenti e la disciplina della risoluzione del contratto, attribuendo alla *Social Platform* medesima facoltà generiche e discrezionali, senza la necessità di specifiche motivazioni, fra cui la sospensione o la chiusura dell'account; *b)* che, in relazione ai contenuti caricati dagli utenti sulla *Social Platform*, imponevano agli utenti-consumatori rinunce eccessivamente ampie, che si estendevano anche a diritti personali e morali d'autore, nonché di garantire l'assenza di pretese economiche di terzi su tali contenuti; *c)* che limitavano fortemente le responsabilità della *Social Platform* in relazione all'esecuzione ed adempimento del contratto, con limiti risarcitori del tutto inadeguati rispetto al valore economico dei dati personali e dei contenuti forniti dall'utente.

Al riguardo, merita di essere segnalato che, a fronte dell'intervento dell'AGCM, la *Social Platform* ha modificato le predette clausole contrattuali, accettando di riformularle al fine di privarle dei contenuti vessatori.

Passando all'altro profilo di protezione consumeristica, la qualificazione di consumatore dell'utente delle *Social Platform* quale consumatore consente a quest'ultimo di beneficiare anche dell'ampia disciplina di contrasto alle pratiche commerciali scorrette, di cui agli artt. 20 e ss. del Codice del Consumo.

In un celebre caso che ha sempre riguardato Facebook, il Consiglio di Stato (con sentenza del marzo 2021) ha infatti significativamente

sanzionato la *Social Platform* per aver posto in essere una pratica commerciale ingannevole ai danni dei propri utenti. In particolare, i giudici amministrativi hanno confermato che ha rappresentato una pratica commerciale ingannevole l'aver fornito all'utente-consumatore (al suo primo contatto con la *Social Platform*, momento in cui già vengono raccolti alcuni dati personali dell'utente-consumatore) informazioni generiche e non puntuali circa l'effettivo utilizzo dei dati personali messi a disposizione da quest'ultimo (dati personali utilizzati per finalità commerciali), vieppiù omettendo informazioni rilevanti per il consumatore al fine di assumere una decisione consapevole di natura commerciale. La scorrettezza della pratica commerciale era oltretutto aggravata dalla circostanza che Facebook esaltava la gratuità dell'iscrizione, nonché la capacità della *Social Platform* di creare relazioni sociali, sottolineando gli svantaggi per l'utente-consumatore di escludere dal trattamento alcuni dati personali.

3. Come accennato, l'incredibile successo e la oramai acquisita centralità delle *Social Platform* nella vita quotidiana di ciascuno di noi e nelle relazioni fra gli individui (siano queste dirette a finalità economiche, culturali, di svago e intrattenimento, familiari, lavorative, di informazione, affettivo-sentimentali, sessuali, politiche o latamente sociali) rendono le medesime un luogo fisico-virtuale che riteniamo imprescindibile per 'esistere' e manifestare il nostro pensiero e le nostre idee, pubblicando contenuti di testo, immagini e/o suoni.

Tale circostanza ha condotto pressoché ovunque, Italia inclusa, ad una serie di controversie fra le *Social Platform* e i loro utenti nel momento in cui esse hanno iniziato a ricercare (più o meno attivamente) ed eliminare alcuni dei contenuti pubblicati dagli utenti, per contrastare e reprimere attività caratterizzate da sicuri profili di illiceità, quali, ad esempio, la commissione di reati.

Peraltro l'attività di ricerca e contrasto è stata in numerosi casi condotta dalle *Social Platform* per assicurare che i contenuti pubblicati fossero comunque rispondenti agli Standard della Community che le stesse *Social Platform* autonomamente stabiliscono e che rappresentano i principi e i valori in cui (su richiesta della *Social Platform*, che consente l'accesso ai suoi servizi solo previa accettazione da parte dell'utente di detti standard) si dovrebbe riconoscere (e conseguentemente comportarsi) l'intera comunità degli utenti che vi accedono. In difetto del rispetto degli Standard della Community,

le *Social Platform* hanno in diverse occasioni rimosso i contenuti pubblicati che a loro avviso non rispettavano gli Standard della Community e finanche escluso (in via temporanea o definitiva) l'utente che li aveva pubblicati dall'accesso alla *Social Platform* medesima e ai suoi servizi.

In questo caso le controversie fra *Social Platform* e utenti nascono da una diversa valutazione di ciò che l'utente ha pubblicato sulla piattaforma e che quest'ultima pretende sia rispettoso degli Standard della Community, con una limitazione di fatto da parte delle *Social Platform* della libertà di manifestazione del pensiero degli utenti.

A tal riguardo, va osservato che gli Standard della Community (come detto, stabiliti in via autonoma dalla stessa *Social Platform* e configuranti l'insieme dei valori etici, politici e sociali che la piattaforma ammette e promuove nelle relazioni fra tutti i suoi utenti) hanno un ambito di applicazione che pretende di essere mondiale, extraterritoriale rispetto ai singoli sistemi giuridici in cui ancora oggi la Terra è suddivisa. Ciò discende dalla circostanza che il mondo virtuale della piattaforma non ha un territorio fisico e che ad esso (ove ciò sia consentito) si può accedere da diversi luoghi del globo, senza rendere conto a poteri statali di sorta. Le *Social Platform* hanno, dunque, una innata tensione a creare dei 'luoghi' privi di un qualsivoglia diritto statale, in cui la *Grundnorm* è rappresentata dagli Standard della Community, il rispetto di quest'ultima venendo assicurato dalla *Social Platform* medesima e dalla sua inequivocabile potestà di modulare e rimuovere i contenuti degli utenti, applicando, come sanzione estrema, la sospensione dell'accesso (anche in via definitiva) alla piattaforma. Il più evoluto, studiato ed epigrammatico esempio di tale situazione è senza dubbio rappresentato dal *Facebook Oversight Board* (<https://www.oversightboard.com>), le cui decisioni sono ritenute vincolanti da Facebook e Instagram. Rispetto a tale fenomeno, alta si è levata la preoccupazione degli studiosi di diritto costituzionale e pubblico che hanno attirato l'attenzione sui rischi connessi alla possibile evaporazione dei diritti costituzionali statali e del superamento dei delicati bilanciamenti consegnati alle Costituzioni democratiche figlie del costituzionalismo, alla privatizzazione della giustizia digitale su scala globale, a tale ulteriore possibile manifestazione della crisi della sovranità statale e di erosione del monopolio statale sulla giurisdizione, finanche definendola «*a staging, pretending to be a judge although lacking all of the basic features a justice owns*» (Buratti).

Per altro verso, non può non essere osservato che tale volontà della *Social Platform* di essere essa stessa legislatore e giudice degli Standard della Community e, in senso più ampio, delle attività umane (o meno)

che si svolgono sulla e per il tramite della *Social Platform*, in alcuni casi si scontra con la persistente volontà degli utenti di contestare le scelte della *Social Platform* rivolgendosi alle autorità giurisdizionali statali, solitamente dello Stato dove l'utente risiede (magari essendone anche cittadino) e che l'utente sente istintivamente come istituzione in grado di assicurargli giustizia nella contrapposizione con la *Social Platform*. Ecco allora che la condotta della *Social Platform* nell'applicazione degli extraterritoriali Standard della Community viene ad essere valutata (insieme ai suoi standard) sulla scorta del diritto di uno Stato nazionale e/o del diritto pattizio internazionale a cui detto Stato aderisce. In questi casi, rispetto a una pretesa transnazionalità degli Standard della Community prevale l'ancora esistente territorialità dei singoli sistemi giuridici nazionali.

Anche per quanto concerne l'ordinamento giuridico italiano, le controversie circa l'applicazione degli Standard della Community giunte di fronte agli organi giurisdizionali statali hanno riguardato ipotesi in cui gli utenti si son visti rimuovere contenuti inseriti sulla piattaforma o sospendere (in via temporanea o definitiva) il loro accesso e partecipazione alla *Social Platform* perché l'assunto era che quest'ultima fosse stata utilizzata per diffondere contenuti non rispondenti agli Standard della Community, in particolare contenuti diretti ad incitare all'odio e alla violenza, contenuti discriminatori, contenuti razzisti o xenofobi.

Nel caso che fra la fine del 2019 e la primavera del 2020 ha visto contrapposti Facebook e l'Associazione di promozione sociale Casapound Italia e il suo dirigente nazionale, il Tribunale di Roma ha assicurato una tutela assai efficace dei diritti dell'Associazione a non essere estromessa dall'uso della piattaforma. In sede cautelare, il giudice monocratico ha ritenuto, da una parte, che l'esclusione dalla piattaforma del ricorrente Casapound Italia si sarebbe posta in contrasto con il pluralismo dei partiti politici, assicurato dall'art. 49 della Costituzione italiana e rappresentante uno dei principi cardine essenziali dell'ordinamento italiano; dall'altra parte, non è stato ritenuto che Casapound Italia avesse promosso tramite la piattaforma contenuti di incitazione all'odio e alla violenza, non potendosi all'associazione automaticamente attribuirsi – come se fosse una ipotesi di responsabilità oggettiva o «da posizione» – eventi o comportamenti (anche) penalmente illeciti da parte di aderenti all'associazione. In sede di reclamo della precedente ordinanza monocratica, pur abbandonando la tesi della necessità di tutelare il pluralismo dei partiti politici, il tribunale capitolino ha affermato che il rapporto contrattuale tra Facebook e l'Associazione andava qualificato come un ordinario contratto di diritto civile

(in particolare, come contratto per adesione), sottolineando tuttavia che ciò non implicasse

«che la sua disciplina sia rimessa senza limiti alla contrattazione fra le parti ed al rapporto di forza fra le stesse né che l'esercizio dei poteri contrattuali sia insindacabile» e che «si deve ritenere preclusa all'autonomia privata la limitazione a carico di uno dei contraenti dell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, attuata ricollegando al loro esercizio conseguenze negative sul piano contrattuale, tanto più in assenza di una giustificazione oggettiva nella funzione riconosciuta al contratto».

Sicché, nel ribadire che le regole del servizio offerto da Facebook non sono sottratte a qualsiasi controllo, la corte romana ha affermato che «la disciplina contrattuale non può lecitamente assumere quale causa di risoluzione del rapporto manifestazioni del pensiero protette dall'art. 21 né consentire l'esclusione di associazioni tutelate dall'art. 18». In conclusione, seppure i giudici si sono dichiarati astrattamente aperti ad attribuire rilievo - quale causa giustificativa del recesso - alle qualità dell'utente della *Social Platform*, la valutazione, da una parte, della genericità e dell'assenza di elementi di riscontro specifici e sistematicamente rilevanti dei pretesi atti di violenza ascritti agli aderenti all'Associazione e, dall'altra parte, del difetto di elementi che consentissero di concludere che l'Associazione fosse illecita per il diritto italiano, hanno fatto sì che l'ordinanza cautelare sia stata confermata in sede di reclamo.

Nel caso sempre del 2020 riguardante la rimozione dei profili Facebook di alcune persone amministratori di pagine della *Social Platform* riconducibili all'organizzazione 'Forza Nuova', sempre il Tribunale di Roma ha anzitutto sottolineato che

«tra i limiti alla libertà di manifestazione del pensiero, nel bilanciamento con altri diritti fondamentali della persona, assume un particolare rilievo il rispetto della dignità umana ed il divieto di ogni discriminazione, a garanzia dei diritti inviolabili spettanti ad ogni persona».

Pertanto, ritenuto che gli esempi presenti sul web di manifestazioni ed iniziative pubbliche riferibili a Forza Nuova erano

«sufficienti a delineare l'identità politica del gruppo quale si ricava dalla sua concreta attività politica e valgono a rafforzare la qualifica di organizzazione d'odio la cui propaganda è vietata su Facebook in

base alle condizioni contrattuali ed a tutta la normativa citata»

il giudice monocratico del procedimento cautelare ha in questo caso ritenuto legittima la risoluzione del contratto da parte di Facebook e l'interruzione della prestazione del servizio, vieppiù specificando che i contenuti pubblicati tramite la *Social Platform*

«non solo violano le condizioni contrattuali, ma sono illeciti in base a tutto il complesso sistema normativo di cui si è detto all'inizio, con la vasta giurisprudenza nazionale e sovranazionale citata»; di conseguenza, «Facebook non solo poteva risolvere il contratto grazie alle clausole contrattuali accettate al momento della sua conclusione, ma aveva il dovere legale di rimuovere i contenuti, una volta venutone a conoscenza, rischiando altrimenti di incorrere in responsabilità (si veda la sentenza della CGUE sopra citata e la direttiva CE in materia), dovere imposto anche dal codice di condotta sottoscritto con la Commissione europea».

A fine 2020 il Tribunale di Trieste ha avuto modo di pronunciarsi in un altro caso in cui Facebook ha proceduto ad oscurare la pagina di un'associazione (e a disattivare i profili di alcune persone fisiche amministratrici della predetta pagina) che aveva pubblicato contenuti riguardanti il X gruppo squadroni e alla Xa-MAS, notoriamente legati nell'immaginario collettivo al regime fascista. L'oscuramento della pagina e la disattivazione dei profili sono stati motivati da Facebook in quanto essa ha valutato i già menzionati contenuti quali affermazioni ed immagini a supporto della Repubblica Sociale Italiana e, dunque, in violazione degli Standard della Community, precisando nelle sue difese che detti standard perseguono lo scopo di far sì che il servizio reso da Facebook rimanga un luogo sicuro per i suoi utenti (e, aggiungo io, remunerativo per Facebook).

In tale occasione, in esito a un argomentato ragionamento, il giudice monocratico ha qualificato l'oscuramento della pagina quale fattispecie di legittimo recesso dal rapporto contrattuale, peraltro non esercitato «in forma tale da integrare un comportamento illecito rilevante ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.».

Il giudice triestino – riconoscendo una particolare responsabilità e posizione di garanzia in capo alla *Social Platform* – ha peraltro sottolineato che

«la stessa astratta esistenza di un comportamento illecito è obiettivamente di difficile configurazione nel contesto contrattuale costruito da FACEBOOK ed in quello normativo. Invero le

previsioni contrattuali ampiamente riportate in questa ordinanza che, soprattutto, negli atti di parte e nella documentazione allegata delineano nel loro complesso una trama negoziale – sia pure imposta dal proponente – di tutela anticipata avverso comportamenti dell'aderente, ideata per prevenire abusi particolarmente odiosi ed altamente lesivi dei principi generalmente accettati dalla comunità degli utenti. [...] In un ipotetico giudizio che si intendesse condurre sull'esistenza o meno di buona fede da parte di FACEBOOK nell'avvalersi di siffatto mezzo contrattuale [n.d.r.: il recesso], occorrerebbe comunque tenere in debito conto la posizione di garanzia che in concreto assume FACEBOOK nel gestire le pagine, ed il suo dovere di rimuovere i contenuti illeciti pubblicati da terzi esercitando il suo potere di gestione: si tratta di uno schema di possibile responsabilità da posizione. In caso di inerzia, quindi, vi potrebbe essere responsabilità anche penale da parte del gestore, atteso che l'amministratore di una pagina FACEBOOK memorizza le informazioni dell'utente e può essere equiparato allo host provider di cui all'art. 14 della Dir. 2000/31/CE. Legittima, quindi, una difesa anticipata attraverso un uso immediato del diritto di recesso».

In tale contesto argomentativo, il giudice cautelare ha ritenuto che

«i vari episodi rilevati da FACEBOOK, e neanche smentiti dai ricorrenti, si prestano a supportare in modo prima facie non illegittimo, né abusivo la scelta di chiudere definitivamente il profilo da parte del gestore. [...] è comunemente condiviso che l'atto di concedere con il R.D. 17 ottobre 1920, n. 1488 al X° gruppo squadroni o alla Xa MAS – come ad altri – il labaro, aveva ed ha mantenuto una particolare connessione proprio con il regime fascista ed antidemocratico che emise il provvedimento: è di tutta evidenza che si tratta di un simbolo inscindibilmente connesso, per contesto temporale e ideologico, al regime fascista. Non può quindi essere tacciata di abusività la condotta del gestore del servizio di riportare l'ostentazione del labaro ad una delle fattispecie di recesso contrattualmente previste [...]. La reazione concretatasi nella chiusura della pagina non si caratterizza come trasmodante o abusiva, e non è quindi sanzionabile in via cautelare».

Infine, in una controversia fra Facebook e un altro utente del marzo 2021 (in cui la *Social Platform* è stata condannata al risarcimento del danno per aver repentinamente cancellato l'account dell'utente, con eliminazione di tutti i suoi dati, per fini di ritorsione), il Tribunale di Bologna ha osservato che

«la resistente non ha dedotto alcuna violazione degli standard contrattuali, non ha allegato affatto la pubblicazione di post offensivi, discriminatori o razzisti, o di notizie false, i quali avrebbero ben potuto motivare, e giustificare senz'altro, la reazione del gestore per violazione degli standard contrattuali, anche con la rimozione dell'account. La prevenzione della diffusione di discorsi d'odio o discriminazioni oppure di notizie false per mezzo di social network, rappresenta, infatti, prima che una regola recepita nel singolo regolamento contrattuale, una reazione del gestore assolutamente conforme ai valori costituzionali che informano il nostro ordinamento».

La sopra riportata giurisprudenza appare giustificare, almeno per quanto riguarda l'ordinamento italiano, alcune considerazioni generali.

In primo luogo, i giudici italiani sono inclini a considerare gli Standard della Community come legittima parte integrante del regolamento contrattuale fra *Social Platform* e utenti, che, indipendentemente dalla sua predisposizione unilaterale ad opera della parte negozialmente più forte, costituiscono punto di riferimento nell'esecuzione della relazione contrattuale, specie nella misura in cui detti standard riproducano (in maniera più o meno generica) valori e principi di diritto generalmente accettati e condivisi nell'ambito di quei sistemi giuridici che, sinteticamente, si riconoscono nella *Western Legal Tradition*.

In secondo luogo, nonostante la presenza di strumenti privati (ossia sviluppati dalle *Social Platform* medesime, fra cui, *in primis*, l'*Oversight Board* di Facebook) diretti ad assicurare il rispetto degli Standard della Community, l'utente italiano non esita a ricorrere all'autorità giurisdizionale statale, che probabilmente vede ed ancora considera quale giudice naturale delle controversie (anche con le *Social Platform*) e baluardo dei suoi diritti.

Certo, senza dubbio, il ricorso alla giurisdizione statale ha potenzialmente costi maggiori per l'utente rispetto alla utilizzazione degli strumenti interni alla *Social Platform* di gestione dei dissidi fra quest'ultima ed i suoi utenti. Tale circostanza potrebbe portare a un progressivo "scivolamento" della soluzione di tali dissidi (o, quanto meno, di grandissima parte di essi) in un contesto tutto interno alla *Social Platform* (e, dunque, da essa gestito e controllato a suo tendenziale piacimento). Questo accadrebbe specie ove la *Social Platform* riuscisse ad 'anestetizzare' i propri utenti rispetto al fatto che essa è e resta una loro controparte contrattuale (e, quindi, con interessi tendenzialmente antagonisti rispetto al singolo utente), viceversa valorizzando il proprio ruolo *super partes* nei rapporti fra

gli utenti, il cui interesse principale è quello di garantire la “pace sociale” sulla *Social Platform* medesima (interesse principalmente strumentale ad assicurare che una eventuale “fuga” degli utenti possa compromettere la redditività della piattaforma) e il rispetto degli interessi e dei diritti di tutti i propri utenti, in maniera imparziale. Fino ad assumere il ruolo, come accennato, non solo di legislatore della Community, ma anche di giudice ultimo della Community.

L'abbandono del ricorso alla giustizia statale e la sua sostituzione con una giustizia privata amministrata dalle *Social Platform*, almeno per stare all'esperienza italiana, non sembra tuttavia sia ancora accaduto. Gli utenti italiani – come sopra visto – non hanno esitato a ricorrere al giudice statale per reclamare il rispetto dei propri diritti da parte della *Social Platform*, sottoponendo fiduciosamente al giudizio dell'ordinamento da essi primariamente riconosciuto gli Standard della Community e, più ampiamente, la relazione giuridica fra essi e le *Social Platform*. Non può, dunque, che condividersi – almeno per quanto concerne il potere giurisdizionale – l'affermazione che «[l]a fine dello Stato è, dunque, un'idea profondamente sbagliata» (Betzu).

4. Uno dei temi che prepotentemente e ripetutamente è emerso dal momento in cui le *Social Platform* hanno assunto un ruolo centrale nelle relazioni interpersonali e gli utenti hanno massicciamente utilizzato la possibilità di condividere direttamente contenuti *online* è risultato essere (ed è tuttora) quello del ruolo e delle (co)responsabilità delle *Social Platform* rispetto al compimento da parte degli utenti di atti ed attività illecite (dalla violazione dei diritti di autore al compimento di reati) proprio in ragione della pubblicazione sulle *Social Platform* di tali contenuti.

Rispetto a tale assai dibattuto tema, va anzitutto rammentata l'evoluzione del contesto normativo in cui la co-responsabilità delle *Social Platform* è venuta progressivamente affermandosi. In estrema sintesi, tale evoluzione ha visto tre periodi: l'ultimo decennio del XX secolo, caratterizzato dall'assenza di specifiche norme legali in materia; i primi due decenni del XXI secolo, in cui la fonte normativa principale è stata rappresentata dalla Direttiva sul commercio elettronico e dai provvedimenti nazionali di attuazione; il periodo attuale e prossimo futuro, caratterizzato dall'adozione del cosiddetto 'DSA' (acronimo di *Digital Services Act*), entrato in vigore nel novembre del 2022 ed ancora in fase di implementazione.

Nel primo periodo, caratterizzato dall'assenza di disposizioni normative *ad hoc*, la giurisprudenza nazionale italiana – dopo alcune incertezze iniziali e un atteggiamento assai rigoroso nei confronti delle *Social Platform*, nei fatti ritenute *content editor* e, dunque, parificate ad editori (con la conseguente attribuzione di una responsabilità per *culpa in vigilando*, di tipo sostanzialmente oggettivo, rispetto ai contenuti pubblicati dagli utenti in relazione ai quali le *Social Platform* avrebbero dovuto svolgere un controllo preventivo) – è giunta infine ad escludere che sulle *Social Platform* gravasse un dovere di preventivo controllo dei contenuti, fermo restando che le medesime avessero il dovere di rimuovere il contenuto una volta avuta effettiva conoscenza del suo carattere illecito.

Nel secondo periodo, con l'entrata in vigore della Direttiva sul commercio elettronico (e in Italia del D. Lgs. n. 70 del 9 aprile 2003 di attuazione di detta direttiva), viene a consolidarsi e formalizzarsi il principio (art. 14) che il cosiddetto *hosting provider*, ossia chi provvede alla memorizzazione delle informazioni fornite da un utente destinatario del servizio (come è il caso delle *Social Platform*), fosse esonerato da responsabilità purché non effettivamente a conoscenza dell'illiceità dell'informazione o non a conoscenza di fatti o circostanze che rendevano manifesta l'illiceità dell'informazione; per altro verso, non appena fosse giunto a conoscenza dei predetti fatti, su comunicazione delle autorità competenti, l'*hosting provider* era tenuto a rimuoverne immediatamente il contenuto. L'art. 15 della Direttiva sul commercio elettronico specificava in aggiunta che non sussisteva un obbligo generale di sorveglianza o di ricerca in capo alla *Social Platform* di attività illecite. In tale periodo, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha progressivamente enucleato le categorie dell'*host provider* passivo (che si riteneva potesse continuare a beneficiare del cosiddetto *safe harbor*, ossia dell'esonero dalla responsabilità, in quanto non conosceva, né controllava le informazioni memorizzate) e dell'*host provider* attivo, che si riteneva non meritevole di beneficiare del *safe harbor*, in quanto svolgeva un'attività ulteriore rispetto alla semplice e neutra memorizzazione delle informazioni, in qualche modo interferendo attivamente con la pubblicazione del contenuto da parte dell'utente (che era individuata sulla base della presenza di uno o più dei cosiddetti 'indici di interferenza', quali, ad esempio, un'attività di filtro, di selezione, di indicizzazione, organizzazione, catalogazione, aggregazione, valutazione, uso, modifica, estrazione o promozione).

Il terzo periodo è appena iniziato e (abrogati gli artt. da 12 a 15 della Direttiva sul commercio elettronico) si fonda sulle disposizioni contenute nel Capo II del Digital Services Act (Reg. (UE) 2022/2065

del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE) (di seguito 'DSA'), che restano nel solco dell'impostazione generale già acquisita con la Direttiva e-commerce, ma che introducono una serie di gradati obblighi procedurali e sostanziali. Tali obblighi rafforzano il principio di *accountability* delle *Social Platform* (così come di tutti gli Internet Service Provider) e segnano il passaggio dalla mera responsabilità (in presenza di certe condizioni) alla responsabilizzazione rispetto a specifici doveri di diligenza (che si sostanziano nell'esecuzione di una serie di *risk assessment* e di attività di prevenzione e contenimento dei rischi insiti nell'ambiente digitale) nello svolgimento della loro attività imprenditoriale.

Sicché, in primo luogo, il DSA conferma l'impianto della Direttiva e-commerce e, da una parte, ribadisce (art. 8) che non esiste un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni memorizzate o trasmesse, né di accertamento dei fatti che indichino la presenza di attività illegali; dall'altra parte, rinnova (art. 6) la regola in forza della quale la *Social Platform* non è responsabile delle informazioni memorizzate (e trasmesse) su richiesta dell'utente a condizione che: a) non sia effettivamente a conoscenza delle attività o dei contenuti illegali e, per quanto attiene a domande risarcitorie, non sia consapevole di fatti o di circostanze che rendono manifesta l'illegalità dell'attività o dei contenuti; oppure, b) non appena venga a conoscenza di tali attività o contenuti illegali o divenga consapevole di tali fatti o circostanze, agisca immediatamente per rimuovere i contenuti illegali o per disabilitare l'accesso agli stessi.

Sotto altro profilo, il DSA impone alle *Social Platform* di informare senza indebito ritardo l'autorità (giudiziaria o amministrativa) che abbia emesso l'ordine di contrastare uno o più specifici contenuti illegali di aver dato seguito a detto ordine (art. 9), nonché, avendo ricevuto un ordine di fornire specifiche informazioni su uno o più singoli destinatari del servizio, di informare senza indebito ritardo l'autorità (giudiziaria o amministrativa) che ha emesso l'ordine della ricezione del medesimo e del seguito che esse vi hanno dato (art. 10).

Come detto, peraltro, il vero passo in avanti compiuto dal DSA sta nell'introduzione di una serie di obblighi che declinano nel dettaglio il dovere di diligenza (anche) delle *Social Platform*, distinguendo fra *Social Platform* e *Social Platform* di dimensioni molto grandi, per queste ultime intendendosi quelle piattaforme il cui numero medio mensile di destinatari attivi del servizio nell'Unione sia pari o superiore a 45 milioni e che la Commissione abbia designato come tali.

Al di là di una serie di obblighi in materia di diligenza per un

ambiente *online* trasparente e sicuro applicabili a tutti i prestatori di servizi intermediari (*Social Platform* incluse), previsti dagli artt. da 11 a 15, il DSA stabilisce per le *Social Platform* più rigorosi standard di trasparenza e responsabilità in relazione alla moderazione dei contenuti, alla pubblicità e ai processi basati sull'uso di algoritmi, istituendo altresì obblighi di valutazione dei rischi e di sviluppo di sistemi di gestione di tali rischi.

In particolare, ma in estrema sintesi il DSA prevede:

- a) una prima serie di obblighi supplementari (artt. da 16 a 18) applicabili agli *hosting providers* e, dunque, anche, alle *Social Platform*, che includono un meccanismo di *notice and take down* per assicurare la rimozione di contenuti, prodotti e servizi illegali, nonché l'obbligo di fornire a chi avesse subito una rimozione una motivazione sufficientemente adeguata;
- b) una seconda serie di obblighi supplementari destinati alle sole *Social Platform* (artt. da 19 a 32), che riguardano, fra l'altro, l'istituzione di un sistema interno di gestione dei reclami rispetto alle decisioni della *Social Platform* (art. 20), il diritto degli utenti di poter ricorrere ad organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (art. 21), l'istituzione della figura dei cosiddetti 'segnalatori attendibili' (art. 22), specifiche misure di protezione contro gli abusi (art. 23), la trasparenza della comunicazione (art. 24), la progettazione e organizzazione delle interfacce *online* in modo tale da non ingannare o manipolare gli utenti (art. 25), la chiara identificazione della pubblicità *online* (art. 26), la trasparenza dei parametri utilizzati nei sistemi di raccomandazione (art. 27), la protezione *online* dei minori (art. 28), la tracciabilità degli operatori commerciali (art. 30), la conformità ai sensi del diritto europeo dell'interfaccia *online* per la conclusione dei contratti a distanza (art. 31) e l'informazione ai consumatori circa l'offerta di un prodotto o un servizio illegale (art. 32);
- c) una terza serie di obblighi supplementari (artt. da 33 a 43) gravanti solo sulle *Very Large Online Platforms* ('VLOPs'), che hanno specificamente ad oggetto la gestione dei cosiddetti rischi sistemici (valutazione e attenuazione dei rischi sistemici, artt. 34 e 35), la soggezione a meccanismi di risposta alle crisi (gravi minacce alla sicurezza pubblica o alla salute) e a revisioni indipendenti (art. 37), un'ulteriore trasparenza della pubblicità *online*, l'istituzione di una funzione di controllo della conformità (al DSA) indipendente (art. 41), la pubblicazione delle relazioni di trasparenza di cui all'art. 15 del DSA (art. 42).

La recentissima introduzione del DSA e la sua non ancora piena

operatività impediscono finanche di svolgere una prima valutazione sull'efficacia della nuova disciplina europea rispetto agli obiettivi di maggiore tutela degli utenti, ma per certo il DSA segna un intervento più deciso del legislatore europeo, finalmente muovendosi nel senso di una da più parti invocata co-regolazione, diretto a modellare l'ambiente digitale, quanto meno sotto il profilo di porre le basi comuni per assicurare un medesimo contesto di procedimenti e procedure che informino la relazione fra *Social Platform* e utenti.

5. La riflessione giuridica sulle *Social Platform* sottolinea – nell'ottica dello studioso del diritto pubblico e costituzionale – la loro configurabilità quali 'poteri privati' (e transnazionali), in contrapposizione ai 'poteri pubblici'; rispetto ai poteri pubblici attuali tali poteri privati appaiono essere caratterizzati da una maggiore opacità e da una minore accessibilità e possibilità di partecipazione da parte dei cittadini, dei consumatori e degli utenti.

Con riferimento al medesimo fenomeno, per lo studioso del diritto privato, rimane centrale l'illuminante linea di indagine e riflessione avviata da Cesare Massimo Bianca, il quale ha osservato al suo tempo la presenza e ha analizzato le caratteristiche di 'autorità di fatto' che si erano evolute (o andavano evolvendosi) in 'autorità di diritto'. L'illustre civilista (che ovviamente non poteva ancora considerare nella sua riflessione le *Social Platform*) fra i primi ha individuato l'esistenza e l'affermazione nei moderni ordinamenti giuridici di soggetti dotati di poteri autoritari, ovvero poteri decisionali, fondati su posizioni di forza economico-sociale, che trascendono un'apparente posizione di uguaglianza giuridica fra i privati e che, infine, sebbene privati, si vedono attribuite *ex lege* prerogative giuridiche da esercitarsi verso altri privati.

È l'attribuzione *ex lege* a singoli privati di una o più prerogative giuridiche da esercitare verso altri privati che creano le 'autorità private'.

Sotto questo profilo, le *Social Platform*, pur essendo fortissimi poteri privati, ritengo che ancora oggi non possano essere considerate 'autorità private'. Come ho illustrato in precedenza, gli utenti delle *Social Platform* godono nei confronti di queste ultime della protezione assicurata dalla penetrante normativa consumeristica e non esitano ad utilizzarla. Di fronte a illegittime limitazioni alle manifestazioni del loro pensiero, gli utenti non hanno rinunciato a ricorrere con successo alla giurisdizione statale, che, dunque, non può considerarsi abdicata e sostituita. Infine, le *Social Platform* non sono esenti da responsabilità se a causa di una loro

condotta passiva vengono compiuti atti illeciti, ma anzi sono chiamate ad assumere una condotta sempre più attiva e responsabile, che oggi ed in futuro sarà - grazie alla regolamentazione europea – vieppiù stimolata (con sicuri benefici sotto il profilo della prevenzione degli illeciti *online*) da una serie di obblighi anzitutto procedurali, ma anche sostanziali.

Lo straripante potere delle *Social Platform* non le ha, se è consentita un po' di enfasi, ancora sottratte alla *Rule of law*, anche se le ha indubbiamente rese soggetti prominenti dell'ambiente digitale, in grado di influenzare, non solo in via di fatto, la regolazione dello stesso. Al riguardo, appare infatti cogliere nel segno l'osservazione di chi ritiene che anche il DSA rappresenti un passo della regolazione del rapporto fra *Social Platform* e utenti orientato soprattutto verso un proceduralismo digitale, in cui le *Social Platform* appaiono acquisire un ruolo, nella sostanza, paritetico rispetto alle istituzioni statali e sovranazionali.

Ma tale ruolo non le sottrae dal dover rispettare i diritti dei loro utenti.

In conclusione, mi sembra di poter (confido in maniera non troppo ingenua) fiduciosamente osservare che le *Social Platform* non rappresentano ancora autorità private che i cittadini, i consumatori e gli utenti devono inevitabilmente ossequiare, che agli eventuali abusi delle *Social Platform* vi siano modi e strumenti giuridici per resistere e che rispetto al mutevole e veloce contesto dell'ambiente digitale il legislatore europeo abbia avviato negli ultimi anni un processo di co-regolazione in cui il coinvolgimento delle *Social Platform*, anzitutto nel senso di una loro maggiore responsabilizzazione, sia da valutarsi positivamente.

Suggerimenti bibliografici

- G. Alpa, *Sul potere contrattuale delle piattaforme digitali*, in «Contratto e Impresa», n. 3, 2022, pp. 721-738.
- M. Bassini, *Libertà di espressione e social network, tra nuovi "spazi pubblici" e "poteri privati". Spunti di comparazione*, in «MediaLaws», n. 2, 2021, pp. 67-99.
- E. Battelli, *Questioni aperte in materia di contrattazione nelle piattaforme online*, in «Contratti», n. 5, 2022, pp. 563-575.
- M. Betzu, *Libertà di espressione e poteri privati nel cyberspazio*, in «Diritto Costituzionale», n. 1, 2020, pp. 117-133.
- C.M. Bianca, *Le autorità private*, Jovene, Napoli, 1977

- A. Buratti, *Framing the Facebook Oversight Board: Rough Justice in the Wild Web*, in «MediaLaws», n. 2, 2022, pp. 31-48.
- D. D'Alberti, *Google e le nuove autorità private: la metamorfosi dal fatto al diritto*, in «Rivista di Diritto Civile», n. 4, 2021, pp. 745-780.
- M. R. Ferrarese, *Privatizzazioni, poteri invisibili e infrastrutture giuridiche globali*, in «Diritto pubblico», n. 3, 2021, pp. 871-892.
- L. Floridi (a cura di), *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, Heidelberg & New York 2015.
- H-W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman, A. Simoncini, G. Sartor and G. De Gregorio, (a cura di), *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, Cambridge and New York 2021.
- E. Navarretta, *Libertà fondamentali dell'U.E. e rapporti fra privati: il bilanciamento di interessi e i rimedi civilistici*, in «Rivista di Diritto Civile», n. 4, 2015, pp. 871-892.
- O. Pollicino, *Libertà di espressione, piattaforme digitali e cortocircuiti di natura costituzionale*, in «Privacy&» (Editoriale), n. 1, 2021, pp. 5-7.
- P. Stanzione (a cura di), *I "poteri privati" delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, Giappichelli, Torino 2022.
- V. Zeno-Zencovich, *The EU Regulation of Speech. A Critical View*, in «MediaLaws» (Editoriale), n. 1, 2023, pp. 11-18.
- F. Resta, *I poteri privati e gli arbitri del diritto*, in «MediaLaws», 1 dicembre 2020: <https://www.medialaws.eu/i-poteri-privati-e-gli-arbitri-dei-diritti/>.

MARCO ZUPI

*La politica di cooperazione allo sviluppo
per la transizione ecologica e i cambiamenti climatici*

ABSTRACT: Il mondo post-bipolare ha imposto la ridefinizione del mandato di molte politiche che definiscono le relazioni internazionali. La politica di cooperazione allo sviluppo, istituita come leva per rafforzare su basi solidaristiche un partenariato tra Paesi ad alto reddito e Paesi del Sud globale, è da quaranta anni alla ricerca di una nuova *core mission* che le dia senso e rilevanza politica. Negli ultimi quattro decenni si sono così succedute, in un processo di progressiva accumulazione, numerose priorità oggi compresenti. Nel 2015, in particolare, l'agenda globale ha registrato impegni significativi in relazione a due processi paralleli, con spazi di interrelazione ma anche rischio di duplicazioni o contrasti: quello che idealmente dà seguito alla Conferenza di Rio sull'ambiente, con al centro la transizione ecologica e i cambiamenti climatici, e quello più direttamente riconducibile alle sfide dello sviluppo, con al centro gli obiettivi di sviluppo sostenibile. A circa otto anni di distanza, il presente contributo chiarisce le concettualizzazioni sottostanti, per poi presentare lo stato di attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo in relazione a queste agende, evidenziando la distanza tra impegni e attuazione, il diverso comportamento degli attori in campo e le difficoltà della misurazione dei dati.

PAROLE CHIAVE: Rio-markers; SDG; finanza climatica; cooperazione bilaterale e multilaterale.

ABSTRACT: The post-bipolar world has forced a redefinition of the mandate of many policies that define international relations. Development cooperation policy, established as a lever to strengthen a solidarity-based partnership between high-income countries and countries of the global South, has been searching for forty years for a new core mission that would give it meaning and political relevance. Over the past four decades, a number of priorities have thus followed one another in a process of progressive accumulation. In 2015, in particular, the global agenda registered significant commitments in relation to two parallel processes, with room for interrelation but also the risk of duplication or contrasts: the one that ideally follows on from the Rio Conference on the Environment, with ecological transition and climate change at its centre, and the one more directly related to the challenges of development and based on the Sustainable Development Goals. Some eight years later, this contribution tries to clarify the underlying conceptualizations, and then presents the state of implementation of development cooperation policies in relation to these agendas, highlighting the gap between commitments and implementation, the

varying behavior of actors in the field and the difficulties of measuring data.

KEYWORDS: Rio-markers; SDGs; Climate finance; Bilateral and multilateral development cooperation.

1. *Introduzione. L'aid fatigue e una politica in cerca di autori*

La politica di cooperazione allo sviluppo, corrispondente a quel che un tempo – in modo paternalistico – si definivano aiuti internazionali e che, nella terminologia dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) si definiscono Aiuti pubblici allo sviluppo (APS o, nell'acronimo inglese di *Official Development Assistance*, ODA) fu scossa fino alle fondamenta dalla fine del bipolarismo.

La fine della Guerra Fredda con il crollo del blocco sovietico influenzò, infatti, le strategie dell'APS in diversi modi.

Anzitutto, ridusse le motivazioni geopolitiche per l'APS, che al di là dei principi solidaristici, rifletteva un interesse strategico di sicurezza (principio ordinatore di alleanze e relazioni internazionali) e contrapposizione tra i due blocchi. Nel famoso discorso inaugurale del presidente statunitense Harry S. Truman, dopo la sua rielezione, pronunciato il 20 gennaio 1949, che delineava gli obiettivi di politica estera in quattro punti, quel che divenne noto come il Programma del Quarto Punto proponeva di rendere disponibili i benefici del progresso scientifico e industriale alle aree sottosviluppate, immediatamente dopo aver indicato l'importanza di un'alleanza militare atlantica per contrastare la minaccia sovietica e promuovere la sicurezza collettiva in Europa. Quel discorso rifletteva la dottrina del contenimento, che mirava a prevenire la diffusione del comunismo e a sostenere i 'popoli liberi' che resistevano alla soggiogazione da parte di minoranze armate o pressioni esterne, collegando gli aiuti internazionali alla libertà e all'anti-comunismo. La cooperazione allo sviluppo, quindi, come strumento complementare al servizio di obiettivi di sicurezza strategica. Naturalmente, lo stesso avvenne oltre la cortina di ferro, con l'Unione Sovietica e i suoi alleati che cercavano di estendere la propria area di influenza attraverso gli aiuti internazionali.

Nella specificità del caso italiano, caduto il muro di Berlino tra il 9 e il 10 novembre 1989, entrò in crisi l'assetto stesso del sistema partitico che si era retto sulla contrapposizione dei due blocchi fino a configurare la cosiddetta *conventio ad excludendum* che, dal 1948 al 1991, impedì pregiudizialmente ogni tipo di coalizione di governo con il Partito comunista italiano (PCI) e

bloccò la democrazia; quella rottura determinò lo spazio politico per nuove categorie di partiti. Di più, nell'ambito generale delle relazioni esterne, politiche come la cooperazione allo sviluppo entrarono in crisi, smarrendo il proprio senso e cominciando così a ricercare una nuova *core mission* che ne giustificasse l'esistenza e la rilevanza. In pratica, i Paesi donatori non avevano più bisogno di competere per l'alleanza dei Paesi in via di sviluppo (PVS) o di ricompensarli con l'APS per il loro schieramento nello scacchiere geopolitico internazionale.

Peraltro, la fine della Guerra Fredda modificò la ripartizione regionale e settoriale degli aiuti internazionali, poiché i donatori occidentali cominciarono a indirizzare maggiori risorse verso l'Europa orientale, senza che gli auspicati 'dividendi di pace', che la dissoluzione dei blocchi avrebbe dovuto generare con la contrazione delle spese militari, si concretizzassero. Ciò portò, inevitabilmente, a una competizione tra i Paesi del Sud globale, tradizionali beneficiari dei flussi di APS e i Paesi dell'Europa orientale per ottenere più risorse finanziarie. L'opportunità inedita per la riunificazione della Germania e l'integrazione dell'Europa orientale nella Comunità Europea (CE), vista come un modo per promuovere la stabilità, la democrazia e la prosperità nella regione, innescarono un'ondata di transizioni democratiche e riforme economiche nell'Europa orientale, che richiedevano il sostegno e l'assistenza dell'Occidente per superare l'eredità del comunismo e per affrontare le nuove sfide.

A tutto ciò si aggiunga che la fine della Guerra Fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica non aprirono soltanto nuovi mercati e opportunità per il commercio e gli investimenti nei Paesi ex comunisti, ma determinarono anche una maggiore integrazione dei mercati finanziari e dei flussi di capitali. Questo facilitò gli investimenti transfrontalieri e, insieme all'ascesa di Internet e delle reti globali di comunicazione digitale (che trainarono la crescita del settore dei servizi) e all'affermarsi di nuove potenze economiche, come Cina, Brasile e India (che divennero protagoniste dei flussi di commercio, investimenti e produzione, contribuendo a un processo di convergenza economica tra le economie sviluppate e quelle emergenti), configurò una nuova fase della globalizzazione. Gli anni Novanta videro un'ondata di liberalizzazione sia finanziaria, con Paesi che allentavano le restrizioni sui flussi di capitali e sui mercati finanziari sempre più integrati, sia del commercio internazionale attraverso accordi multilaterali, come l'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC o, nell'acronimo inglese di *World Trade Organization*, WTO), operativo dal primo gennaio 1995, e processi di integrazione regionale.

Questo contesto inedito determinò la cosiddetta *aid fatigue*, cioè il disincanto e una crescente riluttanza a trasferire risorse ai PVS attraverso l'APS. Oltre al contesto indicato, tale *aid fatigue* fu la risultante di più fattori concomitanti.

Più in particolare, se lo spostamento delle priorità geopolitiche, di cui si è detto, rifletteva scelte politiche e priorità dei donatori, si aggiunsero altre due distinte categorie di fattori.

Una categoria riguardava quei fattori che venivano presentati come esterni e prevalenti, cioè in grado di imporsi indipendentemente dalla volontà dei governi dei Paesi donatori di operare delle scelte. Si trattava, anzitutto, delle sfide economiche nei Paesi donatori legate agli shock macroeconomici e finanziari della nuova fase della globalizzazione, recessioni e maggiori vincoli fiscali che imponevano un maggiore controllo della spesa pubblica, compreso il bilancio dell'APS.

Tra i fattori esterni c'era anche l'emergere di nuove sfide globali, come i cambiamenti climatici, il terrorismo e le migrazioni internazionali, che determinavano una competizione per risorse limitate tra le varie priorità internazionali, contribuendo ulteriormente al calo del sostegno per l'APS tradizionale. Si aggiunga, inoltre, la 'scoperta' improvvisa dell'esistenza delle rimesse dei lavoratori all'estero quale significativo flusso finanziario internazionale per lo sviluppo dei PVS: solo nel 2003, la pubblicazione annuale della Banca Mondiale, *Global Development Finance*, introdusse un capitolo dedicato a tale flusso. Ciò non fu casuale, perché rifletteva ragioni di sicurezza (la preoccupazione, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, che cellule terroristiche del fondamentalismo islamico potessero essere finanziate attraverso meccanismi informali di trasferimento di fondi all'estero a causa della disattenzione istituzionale verso tali circuiti, che dovevano essere attentamente monitorati) e diventava un alibi per giustificare un impegno finanziario ridotto per l'APS, a fronte di un ammontare molto elevato – peraltro sottostimato dalle fonti ufficiali, che non contabilizzavano i canali informali di trasferimento e ne sottovalutavano alcuni formali, come i servizi di trasferimento di denaro di *MoneyGram* e *Western Union* – di risparmio accumulato dai migranti internazionali nei Paesi donatori e trasferiti nei PVS.

Non erano solo le rimesse che potevano rappresentare un alibi per giustificare un disimpegno nei confronti dell'APS. C'è infatti da considerare che i nuovi *global players*, come Cina, India e Brasile, assumevano il ruolo anche di donatori, che offrivano fonti alternative di finanziamento e partenariato ai PVS, spesso con meno condizioni e maggiore flessibilità

rispetto all'APS tradizionale dei Paesi occidentali. Allo stesso modo, il settore privato, al centro della nuova fase di globalizzazione, adottava un modello organizzativo di catena lunga del valore che incorporava i PVS nel processo produttivo, sfruttando l'opportunità di un bassissimo costo del lavoro, di regimi blandi di tutela ambientale e grande disponibilità di risorse, oltre che di un potenziale mercato di sbocco, così da assicurarsi un vantaggio competitivo, operare con la massima efficienza e i maggiori margini di profitto possibili. Tale modello organizzativo portava investimenti nei PVS e rendeva meno necessaria l'iniezione di risparmio dei Paesi donatori attraverso l'APS.

Un'altra categoria di fattori, infine, può essere definita interna alla politica di cooperazione allo sviluppo, legata cioè a preoccupazioni relative all'APS stesso. Anzitutto, in quegli anni si diffondeva la percezione che l'APS non affrontasse efficacemente le cause profonde della povertà e del mancato sviluppo umano sostenibile nei PVS beneficiari. In assenza di rigorosi metodi di valutazione d'impatto, dal momento che solo negli ultimi due decenni il mondo della cooperazione allo sviluppo ha beneficiato della disponibilità di una gamma più ampia e sofisticata di strumenti analitici (le diverse tecniche di valutazione dell'impatto iscritte nei metodi quantitativi dell'approccio sperimentale e controfattuale, dei metodi quasi sperimentali, dei metodi qualitativi e dei metodi misti e multi-metodo) nonché di più dati, si lanciavano strali e si contrapponevano radicalmente opinioni legittime, polarizzate sulla risposta alla domanda di fondo se l'APS servisse davvero allo sviluppo.

I più critici nei confronti della cooperazione allo sviluppo sostenevano che gli aiuti non fossero riusciti a produrre risultati di sviluppo sostenibile e, in alcuni casi, avessero persino perpetuato la dipendenza dall'assistenza esterna in nome di una ossessione pianificatrice ben simboleggiata dagli obiettivi di sviluppo e da una deresponsabilizzazione degli attori dell'APS, non sottoposti al giudizio ed eventuali sanzioni del mercato. I fautori dell'APS addossavano, all'opposto, tutte le responsabilità del mancato successo nella lotta contro la povertà nei PVS allo scarso impegno finanziario dei donatori, che investivano troppo poco nell'APS. In posizione critica, ma meno aspra della prima, si ponevano coloro che sostenevano che l'APS tradizionale non fosse causa di tutti i mali, ma nemmeno la soluzione auspicata, perché col cambiare del mondo anche strumenti come l'APS avrebbero dovuto aggiornarsi, riflettendo nuove conoscenze sullo sviluppo e sui nessi tra i fattori chiave, chiedendo un aggiornamento di obiettivi, strumenti e modalità di intervento. Infine, volendo de-ideologizzare il

dibattito da eccessive semplificazioni e dalla seduzione degli schieramenti pre-fabbricati, c'era chi chiedeva di andare oltre le opinioni non verificate scientificamente e suggeriva di collegare ogni iniziativa di APS a metodi rigorosi, se possibile controfattuali, di valutazione d'impatto sullo sviluppo dei territori e popolazioni interessati, così da poter identificare per il futuro modalità d'intervento efficaci per ottenere i risultati previsti. Quattro posizioni che possono essere ben rappresentate, rispettivamente da studiosi come William Easterly, Jeffrey Sachs, Paul Collier ed Esther Duflo.

Preoccupazioni connesse che avevano accompagnato da sempre le iniziative dell'APS, relative alla corruzione e cattiva *governance* nei PVS beneficiari, ma anche negli uffici dei Paesi donatori (si pensi, in Italia, a "Tangentopoli" che investì anche la Farnesina e il mondo della cooperazione), contribuirono ad alimentare lo scetticismo sull'efficacia dell'APS. A fronte di un'opinione pubblica e politici nei Paesi donatori diventati più scettici riguardo al valore e all'efficacia dell'APS, il mondo della cooperazione allo sviluppo reagì, cercando di migliorare l'efficacia degli aiuti attraverso iniziative come il Forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti, con la Dichiarazione di Roma sull'efficacia degli aiuti (2003), quella di Parigi (2005), l'*Agenda for Action* di Accra (2008), che sottolineano principi come la titolarità o appropriazione (*ownership*) dai parte dei Paesi beneficiari e delle loro popolazioni delle strategie di sviluppo, l'allineamento e l'armonizzazione da parte dei donatori chiamati ad avere un ruolo di supporto e non ad imporre proprie scelte e valori, e la responsabilità reciproca tra donatori e beneficiari che portarono nel 2011, in occasione del quarto Forum di alto livello, all'accordo di partenariato di Busan, approvato fino ad oggi da oltre 100 Paesi come modello per massimizzare l'impatto degli aiuti. È da tale processo che ha preso le mosse l'attuale Partenariato globale per un'efficace cooperazione allo sviluppo (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*, GPEDC) che lavora con tutti gli attori per massimizzare l'efficacia della cooperazione a sostegno dello sviluppo sostenibile e il cui ultimo Summit – il Terzo incontro ad alto livello del partenariato globale – si è tenuto a Ginevra, nel dicembre del 2022.

È in questo preciso scenario che si colloca la ricerca di nuovi obiettivi per la cooperazione allo sviluppo, correlati ai punti emergenti più importanti dell'agenda politica della comunità internazionale. Una ricerca che può essere letta come ricerca di senso, un senso da ritrovare per legittimare le politiche di APS cercando le ragioni contemporanee per una nuova ragion d'essere, nell'impossibilità di continuare come se nulla fosse successo.

2. La proliferazione degli obiettivi e delle condizionalità dell'APS negli ultimi decenni

Gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo sono gli obiettivi e i principi che guidano le azioni e gli interventi dei donatori e dei partner nel sostenere lo sviluppo economico e il benessere dei PVS.

L'obiettivo primario dell'attuale politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE, per esempio, è la riduzione e, a lungo termine, l'eliminazione della povertà, sancito dall'articolo 208 del Trattato sul funzionamento dell'UE (*Treaty on the Functioning of the European Union*, TFUE), firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il primo dicembre 2009, e dal Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, NDICI – *Global Europe*) per il periodo 2021-2027.

Tuttavia, col tempo, altri obiettivi sono stati aggiunti o ampliati per riflettere le mutevoli esigenze e le sfide del contesto globale, portando a un vero e proprio processo di accumulazione di obiettivi, senza che i nuovi sostituissero i precedenti, che restano in campo.

In pratica, ciò ha significato, a fronte di risorse finanziarie sempre limitate e, anzi, sotto pressione crescente, una sovra-determinazione della politica di cooperazione allo sviluppo, con l'azione convergente di più obiettivi determinanti in una logica di politica orientata al raggiungimento dei risultati (*Results-Based Management*, RBM), ritenuta essenziale per giustificare dinanzi ai contribuenti l'utilità dell'investimento pubblico nell'APS e che chiede alla stessa politica di dar conto del raggiungimento degli obiettivi.

Più nello specifico, negli ultimi decenni si riscontra con regolarità il riferimento a diversi obiettivi, attraverso il ricorso a parole chiave nei documenti strategici e negli accordi internazionali relativi alla cooperazione allo sviluppo, prima assenti o in posizione marginale e che ora si aggiungono al mantra della riduzione ed eliminazione della povertà: diritti umani, democrazia, *good governance*, sicurezza, lotta al terrorismo, uguaglianza di genere, sostenibilità ambientale, cambiamenti climatici, salute e lotta alle pandemie, migrazioni internazionali.

Schematizzando l'evoluzione che ha portato all'accumulazione di un ampio spettro di obiettivi per l'APS, si può utilmente far riferimento all'evoluzione storica delle cosiddette condizionalità per cogliere questa

proliferazione di obiettivi strategici.

Le condizionalità della cooperazione allo sviluppo sono le condizioni vincolanti che i donatori (Stati e organizzazioni internazionali come la Banca Mondiale) impongono ai Paesi beneficiari per fornire loro gli aiuti, solitamente in nome di principi di efficacia, cioè per garantire che gli aiuti siano utilizzati per conseguire i risultati attesi e che non siano sprecati in corruzione o cattiva gestione. Il concetto e l'uso di condizionalità sono sempre stati controversi, criticati da chi considera le condizionalità un'ingerenza indebita nelle scelte e negli affari interni dei PVS beneficiari dell'APS e che siano una forma di neocolonialismo che mina la sovranità dei Paesi beneficiari degli aiuti e contraddice il principio di *ownership* al centro dell'agenda per l'efficacia degli aiuti, determinando dipendenza, risentimento e resistenza.

Tecnicamente, le condizionalità possono essere di diverso tipo:

- Politiche, ovvero richieste di adottare o attuare determinate politiche o riforme ritenute necessarie o auspicabili dai donatori, o impegnarsi su alcuni temi prioritari.
- Di risultato, ovvero richieste di raggiungere o dimostrare determinati risultati concordati con i donatori, sulla cui base poter poi premiare nel futuro quei Paesi con maggiori risorse finanziarie (cosiddetta 'selettività' degli aiuti).
- Di processo: ovvero richieste di seguire determinate procedure o standard nella gestione dei fondi a disposizione, come trasparenza, responsabilità, partecipazione, coordinamento, allineamento, ecc.

È sul succedersi storico di quattro generazioni di condizionalità politiche che si concentrano gli sviluppi degli ultimi decenni e il dibattito che ne è seguito.

La prima generazione di condizionalità, adottate negli anni Ottanta, erano le riforme macroeconomiche ritenute necessarie per raggiungere la stabilità e la crescita economica che il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale imposero a seguito dei gravi problemi di bilancia dei pagamenti a causa di shock esterni, come l'aumento del prezzo del petrolio e il calo dei prezzi delle materie prime, che avevano avuto effetti diretti sull'indebitamento estero che molti PVS dovettero affrontare, rendendo necessarie operazioni di salvataggio finanziario a fronte delle difficoltà di rimborsare il debito. In particolare, per affrontare questi problemi, il FMI e la Banca Mondiale introdussero rispettivamente piani di stabilizzazione e programmi di aggiustamento strutturale, che implicavano austerità fiscale con tagli alla spesa pubblica,

liberalizzazione del commercio con riduzione delle tariffe e di altre barriere commerciali, deregolamentazione e privatizzazione delle imprese statali, svalutazione del tasso di cambio al fine di ridurre i deficit fiscali, contenimento dell'inflazione aumentando i tassi di interesse e riducendo l'offerta di moneta, ripristino della competitività esterna, aumento delle riserve valutarie e, complessivamente, promozione di riforme orientate al mercato (*market-friendly*, come si diceva allora). Il legame tra queste condizionalità macro-economiche e la cooperazione allo sviluppo era che spesso gli accordi dei PVS con le istituzioni finanziarie che imponevano tali condizionalità erano un prerequisito per ricevere APS da donatori bilaterali o multilaterali, nonché per accedere ai mercati finanziari internazionali. In concreto, l'APS fu utilizzato per creare un ambiente favorevole al mercato e per promuovere lo sviluppo del settore privato e delle Organizzazioni non governative (ONG).

La seconda generazione di condizionalità fu introdotta negli anni Novanta e, diretta conseguenza della fine del blocco sovietico, il focus si spostava da considerazioni puramente economiche ad aspetti politici e di *governance*, come modo per promuovere la liberalizzazione politica e processi di democratizzazione. Questo spostamento è stato determinato dalla crescente consapevolezza che la *good governance* (intesa come adozione di processi e risultati politici e istituzionali necessari per raggiungere gli obiettivi di sviluppo) e le istituzioni democratiche fossero fondamentali per lo sviluppo sostenibile e non più sacrificabili – come era stato nel passato – in nome del prevalente interesse a sposare la causa del proprio blocco durante la Guerra fredda (che aveva portato a dialogare e a sostenere regimi autocratici solo perché 'amici'). Tre fattori contribuirono all'affermarsi di questa categoria di condizionalità nell'APS:

- (1) il riconoscimento del legame tra democrazia, diritti umani e sviluppo;
- (2) una certa insoddisfazione per i risultati e gli impatti dei programmi di aggiustamento strutturale;
- (3) la pressione della società civile e dell'opinione pubblica, intenzionati a pesare politicamente di più.

Di conseguenza, molti donatori – a cominciare dall'UE nell'ambito del rinnovo di metà percorso, alla metà degli anni Novanta, della quarta convenzione di Lomè, che disciplinava la cooperazione con gli Stati di Africa, Caraibi e Pacifico (ACP) – iniziarono a inserire nei loro programmi di aiuto delle condizioni relative alla democrazia, ai diritti umani e alla *good governance*. Queste condizionalità includevano tipicamente:

- Elezioni democratiche, intese come svolgimento di elezioni libere ed eque.
- Rispetto dei diritti umani, sia quelli politici (come la libertà di parola e di riunione) che sociali (come l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria).
- Stato di diritto, cioè creazione e rafforzamento di istituzioni legali, tra cui un sistema giudiziario indipendente e una forza di polizia professionale.
- Trasparenza e responsabilità nell'uso dei fondi di APS e nelle attività realizzate.
- Decentramento del potere, dando in sostanza più autorità e responsabilità ai governi locali.
- Partecipazione delle Organizzazioni della società civile (OSC) ai processi decisionali per aumentare la legittimità e l'efficacia delle azioni governative.
- Lotta alla corruzione, rafforzando le istituzioni e le leggi anticorruzione.

Nel 1999, l'FMI e la Banca Mondiale introdussero una nuova generazione di condizionalità legate all'adozione di strategie nazionali di riduzione della povertà come condizione per ricevere i benefici delle misure di riduzione del debito estero nell'ambito dell'iniziativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), per ricevere l'assistenza finanziaria da parte delle stesse istituzioni finanziarie e maggiori flussi di cooperazione allo sviluppo. I governi dei PVS dovevano definire i dettagli di documenti strategici di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) nel quadro di linee di finanziamento dedicate (*Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF) che integravano le prime condizionalità – orientamento al mercato per la crescita economica – a queste nuove, che chiedevano maggiore impegno ai governi per la spesa pubblica per i programmi sociali, come l'istruzione, l'assistenza sanitaria e le reti di sicurezza sociale. Fungendo da quadro di coordinamento per la cooperazione allo sviluppo, la strategia nazionale doveva – secondo le linee guida definite congiuntamente dal personale della Banca e del Fondo pubblicate nel 2002 con il titolo PRSP Sourcebook – includere una diagnosi specifica che riconoscesse la natura multidimensionale della povertà e affrontasse le varie questioni strutturali, essere orientata ai risultati e definire linee prioritarie di intervento sulla base di un'ampia partecipazione pubblica – delle parti sociali – all'elaborazione della strategia stessa e basata su una prospettiva a lungo termine per la riduzione della povertà. Anche in questo caso, i principali donatori bilaterali e multilaterali garantivano

l'allineamento e l'armonizzazione degli sforzi.

Con il nuovo millennio si aggiunse una nuova generazione di condizionalità, promosse in particolare dalla cooperazione allo sviluppo statunitense, legata alla guerra al terrorismo. Queste condizioni erano state pensate per aiutare i Paesi a prevenire il terrorismo e a promuovere la stabilità nella regione del Medio Oriente e del Nord Africa, dei Paesi della fascia saheliana e di quelli asiatici. In pratica, a fronte di flussi di APS, i PVS beneficiari si impegnavano a cooperare con gli Stati Uniti nella lotta al terrorismo, condividendo informazioni, dando la caccia e arrestando terroristi e prevenendo attacchi terroristici, migliorando le forze di sicurezza e rafforzando i controlli alle frontiere. Ad esempio, gli Stati Uniti, insieme ai loro alleati, fornirono miliardi di dollari in aiuti a Egitto, Giordania e Marocco per aiutarli a migliorare le forze di sicurezza e a rafforzare i controlli alle frontiere, fornendo a tal fine anche formazione e attrezzature. Gli Stati Uniti espansero gli sforzi antiterrorismo con Kenya, Etiopia, Gibuti, Uganda, Tanzania e altri Paesi africani, fornirono al Pakistan 1 miliardo di dollari di assistenza economica in cinque anni per sostenere i suoi sforzi nella lotta al terrorismo, operarono attivamente in Afghanistan e in Iraq e ottennero l'accordo per una Task Force antiterrorismo della Cooperazione economica Asia-Pacifico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC). Queste condizionalità si collegavano alla strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti che aveva dichiarato una guerra globale al terrorismo dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001, avendo come obiettivi di prevenire e scoraggiare gli attacchi terroristici, smantellare e distruggere le reti terroristiche e promuovere la democrazia e i diritti umani nel mondo. In particolare, gli Stati Uniti istituirono nel 2004 il *Millennium Challenge Account* (MCA), annunciato nel marzo 2002, cioè sei mesi dopo gli attentati dell'11 settembre, come un nuovo approccio all'APS che avrebbe premiato i Paesi che avessero adottato politiche sane e *good governance*, per assistere i PVS nella guerra al terrorismo, fornendo maggiori risorse a dono a quei Paesi che dimostrassero una buona performance su indicatori di *good governance*, libertà economica, investimenti nelle persone e rispetto dei diritti umani.

Contemporaneamente, l'UE fu molto più coinvolta in risposta a una nuova 'emergenza' che la investì: la gestione dei flussi migratori e dei richiedenti asilo. Anche in questo caso, la politica dell'APS è stata piegata a strumento duttile al servizio delle nuove priorità. L'UE, infatti, ha legato sempre più la sua cooperazione allo sviluppo alla gestione della migrazione internazionale, in particolare in risposta alla crisi migratoria che ha raggiunto l'apice nel 2015. Nel 2016 l'UE ha introdotto il Quadro di

partenariato sulla migrazione (*Partnership Framework on Migration*, PFM), che mira a rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito nella gestione della migrazione. Il quadro prevede una combinazione di incentivi positivi e negativi, con maggiori aiuti e altri benefici offerti ai Paesi che collaborano e potenziali sanzioni per quelli che non lo fanno. Questo approccio, spesso definito ‘nesso migrazione-sviluppo’, si basa sull’idea che la cooperazione allo sviluppo possa affrontare le ‘cause profonde’ della migrazione (come la povertà, la disoccupazione e i conflitti) e contribuire alla gestione dei flussi migratori. In pratica, i Paesi beneficiari dell’APS possono ricevere più aiuti se collaborano con l’UE su questioni legate alla migrazione, come la riammissione dei migranti irregolari, il controllo delle frontiere e le procedure di asilo. L’UE ha anche istituito il Fondo fiduciario di emergenza per l’Africa (*Emergency Trust Fund for Africa*, ETFA), che mira ad affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollati in Africa, sostenendo un’ampia gamma di programmi, tra cui la creazione di posti di lavoro, l’istruzione e il rafforzamento delle capacità di gestione della migrazione. L’UE ha, poi, realizzato Partenariati di mobilità (*Mobility Partnerships*, MP) con diversi PVS, accordi che collegano in forma diretta l’APS alla cooperazione in materia di migrazione, cercando di facilitare la migrazione legale, prevenire quella irregolare e massimizzare l’impatto della migrazione sullo sviluppo. Come nel caso delle altre generazioni di condizionalità, anche questo approccio è stato criticato per la scelta di portare a una ‘securizzazione’ dell’APS, con la cooperazione allo sviluppo utilizzata principalmente come strumento per il controllo della migrazione piuttosto che per la riduzione della povertà, dando priorità a questo aspetto, utile per esternalizzare il controllo delle frontiere, con il rischio concreto di contribuire a minare i diritti umani, in particolare quelli di migranti e rifugiati. In pratica, l’APS è destinato anche a fornire assistenza tecnica e per lo sviluppo delle capacità in materia di controllo delle frontiere, procedure di asilo, rimpatrio e riammissione di cittadini che soggiornano irregolarmente nell’UE, oltre che prevenzione della tratta di esseri umani. È sufficiente scorrere gli oltre 200 Piani d’azione annuali già avviati dal 2021 che riguardano 107 Paesi in Africa subsahariana, Asia e Pacifico, America latina e caraibica, e che dovrebbero essere avviati anche nella regione del Vicinato, nel quadro del NDICI, per apprezzarne l’importanza nell’ambito della politica europea di cooperazione allo sviluppo.

Il fatto che queste condizionalità non si siano esaurite e si sia assistito, piuttosto, a un accumularsi di condizioni e, quindi, di obiettivi espliciti e impliciti da assumere nel corpo della cooperazione allo sviluppo, ha determinato di fatto una proliferazione degli obiettivi della politica di

cooperazione allo sviluppo. Tale proliferazione può creare frammentazione, duplicazione e sovraccarico sia per i donatori che per i beneficiari, nonché distogliere risorse e attenzione dall'obiettivo centrale dell'eliminazione della povertà, rendendo difficile stabilire le priorità e coordinare gli sforzi e aumentando il rischio di scarsa coerenza in molti programmi di sviluppo. Il problema aggiuntivo che ne consegue, per la cooperazione allo sviluppo, è che la valutazione per migliorare la nostra comprensione di cosa funziona e cosa non funziona, utile a prendere decisioni migliori su come allocare le risorse e su come progettare e attuare programmi di cooperazione allo sviluppo, dovrebbe anzitutto chiarirsi rispetto a quale dei tanti obiettivi contemporanei di un'agenda espansa si vuole misurare l'impatto: l'adesione a un blocco di Paesi, oppure la crescita economica, la riduzione della povertà, il rispetto dei diritti umani, *good governance* e la democrazia, o il controllo dei flussi migratori?

In ogni caso, il processo di accumulazione di condizionalità e obiettivi non si è esaurito. Veniamo, dunque, agli sviluppi più recenti dei nostri giorni, che riguardano in particolare l'impegno della cooperazione allo sviluppo in relazione ai cambiamenti climatici e la transizione ecologica.

3. *L'obiettivo della transizione ecologica e i cambiamenti climatici nell'APS*

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, il tema della sostenibilità ambientale ha sempre avuto, almeno nel discorso ufficiale dei documenti strategici della retorica profusa, un rilievo fondamentale, al punto da non essere inquadrato come settore prioritario di intervento, ma come tema trasversale (*cross-cutting issue*) – al pari dell'*empowerment* femminile – che avrebbe l'ambizione di essere presente in tutti gli interventi, quale che sia il settore di pertinenza, in nome del principio di garantire che gli interventi non compromettano la capacità delle generazioni presenti e future di soddisfare le proprie esigenze e aspirazioni ambientali.

Una riprova recente è il Consenso europeo in materia di sviluppo (*European Consensus on Development, ECD*), adottato nel 2017, una visione condivisa e un quadro d'azione per la cooperazione allo sviluppo per l'UE e i suoi Stati membri che riconosce che il degrado ambientale e i cambiamenti climatici pongono sfide importanti allo sviluppo sostenibile e hanno ripercussioni negative su diritti umani, migrazione, salute, sicurezza alimentare, risorse naturali, stabilità e sicurezza. Per promuovere la sostenibilità ambientale nella politica di cooperazione allo sviluppo,

l'UE adotta un approccio di cosiddetto *mainstreaming* – il processo di integrazione sistematica di un valore/idea/tema in tutti i domini delle politiche di APS – che mira a integrare le considerazioni ambientali (e climatiche) in tutti i settori e livelli della cooperazione allo sviluppo, così da tradurre in termini operativi il concetto di *cross-cutting issue*. Ciò comporta l'applicazione di una lente ambientale per valutare le potenziali opportunità e impatti degli interventi di cooperazione allo sviluppo sull'ambiente e sul clima, nonché l'identificazione di misure per aumentare gli effetti positivi ed evitare o minimizzare quelli negativi. Al pari degli altri donatori, l'UE sostiene, inoltre, azioni e iniziative specifiche che affrontano direttamente le sfide e le opportunità ambientali, come la conservazione della biodiversità, l'economia circolare, le energie rinnovabili, l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici e la ripresa verde dalla pandemia da COVID-19.

Detta semplicemente, la sostenibilità ambientale è una questione trasversale nella politica di cooperazione allo sviluppo perché riguarda tutti gli aspetti dello sviluppo, compresa la crescita economica, la riduzione della povertà e il benessere sociale. La natura, come foreste, acqua e terra, è essenziale per la crescita economica e la riduzione della povertà, e la sostenibilità ambientale aiuta a proteggere la natura in modo che possa essere a beneficio delle generazioni presenti e future. Il degrado ambientale può anche determinare maggiore povertà, poiché può danneggiare i raccolti, distruggere le case e rendere difficile l'accesso all'acqua pulita e ai servizi igienico-sanitari, in particolare alle popolazioni più vulnerabili (anziani, donne, bambine, disabili, abitanti di aree remote, migranti). Il degrado ambientale può aggravare i problemi di salute, come infezioni respiratorie, malattie trasmesse dall'acqua e malnutrizione veicolati da aria, acqua e cibo non puliti.

La sostenibilità ambientale è riconosciuta come un elemento chiave e trasversale anche nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e nei suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDG), 169 traguardi e 232 indicatori che forniscono un quadro universale e integrato per l'azione globale.

Si pensi, per esempio, al traguardo SDG 8.1 (Sostenere la crescita economica pro capite in conformità con le circostanze nazionali e, in particolare, almeno raggiungere il 7% di crescita del PIL all'anno nei Paesi meno avanzati). In una logica di sviluppo sostenibile integrato, questo obiettivo non può separarsi da quello della sostenibilità ambientale e delle politiche climatiche, per cui la crescita economica va disaccoppiata dall'aumento delle emissioni di gas a effetto serra. In pratica, ciò significa

che settori chiave d'intervento per raggiungere l'obiettivo della transizione ecologica sono diversi: (1) Energia, (2) Agricoltura, (3) Manifattura, (4) Edilizia, (5) Rifiuti, (6) Trasporti, (7) Turismo, (8) Rigenerazione urbana, (9) Economia circolare, (10) Transizione digitale.

Allo stesso modo, gli attori chiave sono molteplici: (1) Politiche pubbliche, (2) Settore privato, (3) Settore finanziario, (4) Innovatori, (5) Attori locali, (6) Famiglie, (7) Giovani.

Oppure si pensi all'SDG 13, dedicato esplicitamente all'azione per il clima, con cinque traguardi da raggiungere entro il 2030, tra cui il rafforzamento della resilienza e della capacità di adattamento ai disastri legati al clima, l'integrazione delle misure relative ai cambiamenti climatici nelle politiche e nella pianificazione, la costruzione di conoscenze e capacità per far fronte ai cambiamenti climatici e il richiamo all'impegno di mobilitare 100 miliardi di dollari all'anno entro il 2020 per rispondere alle esigenze dei PVS. È naturale cogliere le interconnessioni di questo con altri SDG: l'SDG 13 è interconnesso con la riduzione della povertà (SDG 1), l'energia pulita (SDG 7), le città e le comunità sostenibili (SDG 11) e la vita sotto l'acqua (SDG 14), perché gli SDG riconoscono le interconnessioni tra sostenibilità sociale, economica e ambientale e la necessità di integrare le misure contro il rischio di disastri, la gestione sostenibile delle risorse naturali e la sicurezza umana nelle strategie di sviluppo nazionali.

Le sinergie tra gli SDG e il clima sono presenti in tutti i 17 obiettivi: temi più ampi come l'energia, l'acqua e l'agricoltura sono particolarmente promettenti per i co-benefici e sono fondamentali per il successo comune delle politiche climatiche.

La trasversalità del tema ambientale ha trovato un elemento di monitoraggio puntuale e costante del grado di integrazione degli obiettivi ambientali nei portafogli di cooperazione allo sviluppo in seno al Comitato di Aiuto allo Sviluppo (*Development Assistance Committee*, DAC) dell'OCSE e ai donatori che vi aderiscono, dal 1998, con i *Rio Markers*. Questi erano stati originariamente progettati per aiutare a identificare le attività che integrano gli obiettivi delle tre Convenzioni internazionali adottate alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (*UN Conference on Environment and Development*, UNCED) a Rio de Janeiro nel 1992 – su biodiversità (*Convention on Biological Diversity*, CBD), cambiamenti climatici (*UN Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), lotta alla desertificazione (*UN Convention to Combat Desertification*, UNCCD). L'attuale versione dei Rio Markers distingue due indicatori relativi ai cambiamenti climatici – mitigazione e

adattamento –, avendo aggiunto il marker sull'adattamento a quello iniziale relativo solo alla mitigazione, in ragione dell'importanza del tema oggi e degli impegni delle Conferenze delle Parti (*Conference of the Parties*, COP) dell'UNFCCC che, per raggiungere l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale rispetto ai livelli preindustriali, si sono impegnati ad adottare impegni nazionali sul fronte sia dell'adattamento che della mitigazione.

A sostegno di questo sforzo, in occasione della COP di Copenhagen nel 2009 (COP 15), i Paesi sviluppati si sono impegnati a mobilitare congiuntamente 100 miliardi di dollari aggiuntivi (rispetto agli impegni già esistenti sul fronte delle politiche di APS) all'anno entro il 2020 da tutte le fonti per soddisfare le esigenze PVS nel contesto di azioni di mitigazione e adattamento. L'impegno è stato ribadito negli anni successivi, a cominciare dalla COP16, tenutasi a Cancun (in Messico) nel 2010 e dall'importante COP di Parigi nel 2015 (COP 21) e contestualmente, come ricordato, dall'agenda degli SDG, ma non è stato raggiunto.

Secondo un report di monitoraggio del 2021 dell'OCSE relativo ai flussi di finanza climatica verso i PVS aggiornato al 2019, peraltro criticato da diverse Organizzazioni della società civile per aver 'gonfiato' il dato includendo voci improprie e non realmente aggiuntive all'APS (perché sono inclusi fondi di finanza mista e di APS, conteggiati in eccesso e utilizzati in modo improprio per sovvenzionare partenariati pubblico-privati 'verdi', ad esempio per ridurre i rischi di investimenti privati a scopo di lucro presentati al pubblico come 'rispettosi del clima'), i Paesi sviluppati hanno fornito circa 79,6 miliardi di dollari di finanziamenti per il clima ai paesi in via di sviluppo nel 2019 il che, pur rappresentando un aumento del 12% rispetto al 2018, resta al di sotto dell'obiettivo di 100 miliardi di dollari. Mancato il raggiungimento dell'obiettivo, nel 2022 la Dichiarazione dei leader del G20 di Bali ha esortato i Paesi sviluppati a rispettare i loro impegni per raggiungere l'obiettivo con urgenza, estendendo l'orizzonte temporale fino al 2025. In aggiunta a tutto questo, per il prossimo futuro è da tenere presente che alla COP 27 che si è riunita a Sharm-el-Sheikh, in Egitto, dal 6 al 18 novembre 2022, è stata decisa l'adozione, su proposta della presidenza egiziana e sollecitato da tempo dai PVS, di un nuovo strumento di finanziamento 'perdite e danni' per compensare perdite irreparabili e gravi danni dovuti agli impatti climatici. Per ora si è deciso di istituire il fondo, rimandando ai prossimi appuntamenti – a cominciare dalla COP 28 a fine 2023 – la definizione di come gestire, verso quali Paesi e con quante risorse messe a disposizione dai diversi Paesi sviluppati.

Il dato di fatto innegabile è che la politica di APS è chiamata oggi ad

operare per la transizione ecologica e i cambiamenti climatici più che nel passato e i marcatori di Rio sono lo strumento al momento disponibile per monitorare tutte le iniziative dell'APS dei Paesi donatori, cioè il canale bilaterale (escluse alcune categorie: il sostegno al bilancio, i costi imputati agli studenti, la riduzione del debito tranne le operazioni di conversione del debito, i costi amministrativi, i progetti di educazione allo sviluppo e il sostegno ai rifugiati nei Paesi donatori), mentre le banche multilaterali di sviluppo, nell'ambito della cooperazione delle organizzazioni multilaterali o canale multilaterale dell'APS, hanno definito – con un report aggiornato il 18 ottobre 2021 – dei criteri per rendicontare la destinazione dei fondi, il cosiddetto 'Reporting congiunto', con cui evidenziare la quota del portafoglio destinata ad azioni sul clima, identificando i settori specifici di intervento.

In pratica, ogni progetto di APS notificato dai membri del DAC viene vagliato e contrassegnato, in base a una scala da 0 a 2, come mirato alla convenzione come obiettivo principale (punteggio pari a 2), come obiettivo significativo (punteggio pari a 1) o, se non ha come target la convenzione, viene contrassegnato come obiettivo non presente (punteggio pari a 0). Nel caso dell'UE, si è poi deciso di convertire questa valutazione espressa attraverso una scala ordinale in un'attribuzione di valore dei contributi totali del bilancio di ogni iniziativa da attribuire all'attuazione delle tre Convenzioni di Rio: 0% se l'obiettivo non è presente, 40% se l'obiettivo è significativo e 100% se l'obiettivo è principale.

Ci sono elementi discrezionali nell'attribuzione del punteggio tripartito, perché le indicazioni di riferimento per compilare i dati sono che un progetto va classificato con obiettivo principale se lo stesso (mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, biodiversità, lotta alla desertificazione) è dichiarato esplicitamente come fondamentale nella progettazione o nella motivazione dell'azione; in altre parole, l'attività non sarebbe stata finanziata (o pensata in quel modo) se non per quell'obiettivo. Invece, un progetto deve essere classificato come significativo se l'obiettivo è esplicitato, ma non è la motivazione fondamentale per intraprendere e progettare l'attività.

Nel quadro di crescenti impegni sul fronte dello sviluppo sostenibile e delle politiche climatiche, negli anni la comunità dei donatori (bilaterali e multilaterali, pubblici e privati) ha creato specifici fondi, programmi, facility che hanno il mandato focalizzato sulla sostenibilità ambientale. Solo per fare alcuni esempi specifici:

- La *Global Environment Facility* (GEF) è un fondo globale che fornisce

assistenza finanziaria e tecnica ai PVS per aiutarli a proteggere l'ambiente.

- Il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (*UN Environmental Programme*, UNEP) è un programma delle Nazioni Unite che lavora per proteggere l'ambiente, fornendo assistenza tecnica ai PVS per aiutarli ad attuare politiche e pratiche di sviluppo sostenibile.
- Il Fondo verde per il clima (*Green Climate Fund*, GCF) è un fondo globale che fornisce sostegno finanziario ai PVS per aiutarli a mitigare e adattarsi ai cambiamenti climatici.
- Il Fondo di adattamento (*Adaptation Fund*, AF) è un fondo globale che eroga contributi a dono ai PVS per aiutarli ad adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici.

La sfida ambiziosa di tradurre principi teorici di trasversalità della sostenibilità ambientale affermati nei documenti ufficiali (il livello *de iure* della realtà) in concreta attuazione sul campo, cioè in termini fattuali di dati statistici (il livello *de facto* della realtà), ma anche di atteggiamento e opinioni delle persone (il livello *de habitu* della realtà), si misura con la necessità di attuare un approccio integrato allo sviluppo e all'agenda degli SDG, che non significhi agire settorialmente distinguendo i campi – da un lato gli obiettivi economici della crescita del Reddito nazionale lordo (RNL), dall'altro quelli sociali della lotta alla povertà e dall'altro quelli ambientali – ma ricercare le varie interconnessioni. Si può, quindi, parlare di uno sforzo di triangolazione tra tre priorità politiche che confluiscono nell'alveo dell'APS: sviluppo (in termini multidimensionali, come evidenziato dalla proliferazione di obiettivi/condizionalità), transizione ecologica (come processo che affronta le sfide ecologiche e la debolezza strutturale del modello di sviluppo) e politiche climatiche (adattamento e mitigazione).

Per restare al caso dell'UE, il *Green Deal* europeo (un terzo degli investimenti da 1.800 miliardi di euro del piano di ripresa *Next Generation EU* e del bilancio 2021-2027 dell'UE) parla esplicitamente di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che garantisca: (1) l'assenza di emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050, (2) una crescita economica disaccoppiata dall'uso delle risorse, (3) che nessuna persona e nessun luogo rimangano indietro.

L'innegabile rilevanza attuale della componente climatica all'interno della trasversalità ambientale nell'ambito della cooperazione allo sviluppo ha due implicazioni significative da non sottovalutare.

Da un lato, allargatosi ulteriormente il mandato della politica di APS

fino a contenere gli obiettivi delle tre Convenzioni del 1992 e l'importanza specifica delle politiche climatiche, c'è il rischio di una caduta di interesse verso altre priorità della politica di APS, soprattutto a fronte di risorse finanziarie destinate alla cooperazione allo sviluppo che restano limitate rispetto agli obiettivi quantitativi auspicati da decenni di destinare almeno lo 0,70% del Reddito nazionale lordo dei Paesi donatori, ben lontano da essere raggiunto.

Inoltre, il tema ambientale e climatico ha una specificità di carattere istituzionale, ovvero il fatto che rientra solitamente nelle competenze dei ministeri dell'ambiente e non degli esteri e della cooperazione allo sviluppo, il che determina un'ulteriore complicazione laddove impone un impegno di coordinamento e cooperazione inter-ministeriale che non deve essere sottovalutato. Ciò è vero a livello generale e nel caso specifico di uno Stato come l'Italia: il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) sono oggi chiamati entrambi ad agire, auspicabilmente in modo complementare e coordinato, sul piano della cooperazione allo sviluppo dei PVS. L'Italia rappresenta, poi, un unicum al livello mondiale per il ruolo operativo che svolge per entrambi l'istituzione finanziaria italiana Cassa depositi e prestiti (CDP), società per azioni a controllo pubblico, il cui azionista di maggioranza è il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) che gestisce il risparmio postale e amministra contemporaneamente fondi e risorse per il MAECI in base alla Legge N. 25/2014 (amministrando il fondo rotativo dei crediti d'aiuto e promuovendo iniziative valorizzando il concetto di *blending* tra risorse pubbliche e private, anche mobilitando risorse comunitarie) e il Fondo Italiano per il Clima per il MASE (con una dotazione complessiva di 4,2 miliardi per promuovere interventi di adattamento e contrasto ai cambiamenti climatici nei Paesi partner dell'APS), oltre a garantire il supporto all'internazionalizzazione delle aziende italiane per conto del Ministero dello sviluppo economico (MISE) tramite il Polo SACE SIMEST del proprio gruppo.

4. *La realtà de facto sullo stato di attuazione dei nuovi obiettivi nell'APS*

Se il piano della realtà *de iure* della politica di cooperazione allo sviluppo, riscontrabile nei documenti ufficiali, nelle convenzioni,

accordi, documenti strategici come l'Agenda 2030 sugli SDG e nelle programmazioni dei principali donatori bilaterali e multilaterali evidenzia con chiarezza la presenza della transizione ecologica e delle politiche climatiche tra le priorità dell'APS, può essere utile cominciare a misurare il livello di coerenza del piano della realtà *de facto*, raccontata da dati e statistiche ufficiali.

Ci limiteremo, dunque, alla descrizione schematica di alcune tendenze generali riscontrabili oggi, utilizzando i *dataset* dell'OCSE, che ci permettono di distillare alcune informazioni significative.

Guardando alla finanza climatica, anzitutto, nell'anno 2020 in cui, secondo gli impegni assunti, si sarebbe dovuto raggiungere l'obiettivo di 100 miliardi di dollari nell'ambito dell'UNFCCC aggiuntivi all'APS 'tradizionale', il totale dei finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati a favore dei PVS ammontava a 83,3 miliardi di dollari. Inoltre, distinguendo quattro componenti di finanziamenti per il clima forniti e mobilitati dai Paesi sviluppati – finanziamenti pubblici bilaterali per il clima, finanziamenti pubblici multilaterali per il clima (attribuiti ai Paesi sviluppati), crediti all'esportazione legati al clima e finanziamenti privati mobilitati dai finanziamenti pubblici per il clima (attribuiti ai Paesi sviluppati) – la maggior parte del totale è rappresentata dai finanziamenti pubblici per il clima ((bilaterali e multilaterali), che sono aumentati costantemente di anno in anno a partire dal 2015. Per quanto riguarda, invece, i crediti all'esportazione e i finanziamenti privati mobilitati, essi non solo rappresentano una quota sul totale esigua, ma hanno anche subito variazioni di anno in anno e una riduzione negli ultimi anni, il che è negativo in termini di programmabilità delle politiche future (nell'incertezza e imprevedibilità dei flussi finanziari che saranno disponibili). All'interno del settore privato, la classe più numerosa è costituita dalle società che rappresentano aziende energetiche consolidate, produttori indipendenti di energia e sviluppatori di progetti specializzati in energie rinnovabili.

Ciò significa che la finanza climatica a sostegno dei PVS è una responsabilità assunta finora quasi esclusivamente dal settore pubblico nei Paesi donatori di APS. Nel 2020, per esempio, il 44,3% del totale dei fondi erano fondi pubblici multilaterali e il 37,7% fondi pubblici bilaterali pari, sommandoli, all'82% del totale.

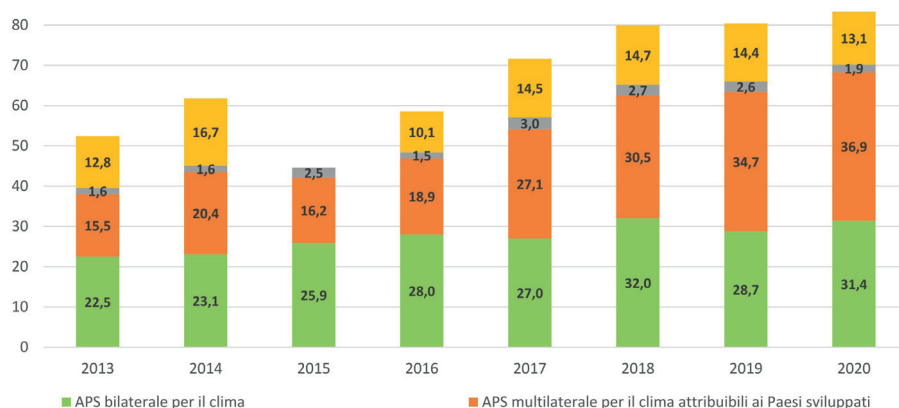


Fig. 1. Finanza per il clima erogata e mobilitata per componente, periodo 2013-2020 (miliardi di dollari)

Fonte: Elaborazioni dati OECD (2022).

Un secondo punto da sottolineare è quello relativo alla ripartizione tra obiettivi di mitigazione e adattamento, dal momento che nelle intenzioni si prevedeva un'equa ripartizione dei finanziamenti tra i due temi. In realtà, la finanza per la mitigazione fornita e mobilitata dai Paesi sviluppati è stata stabilmente la quota prevalente del totale nel periodo 2016-2020, nonostante i fondi per l'adattamento siano aumentati tra il 2019 e il 2020 e quelli per la mitigazione siano diminuiti. Nel 2020, la mitigazione ha rappresentato il 58% dei finanziamenti totali. I finanziamenti che integrano entrambi i temi (cosiddetta quota trasversale) sono, invece, una quota residuale.

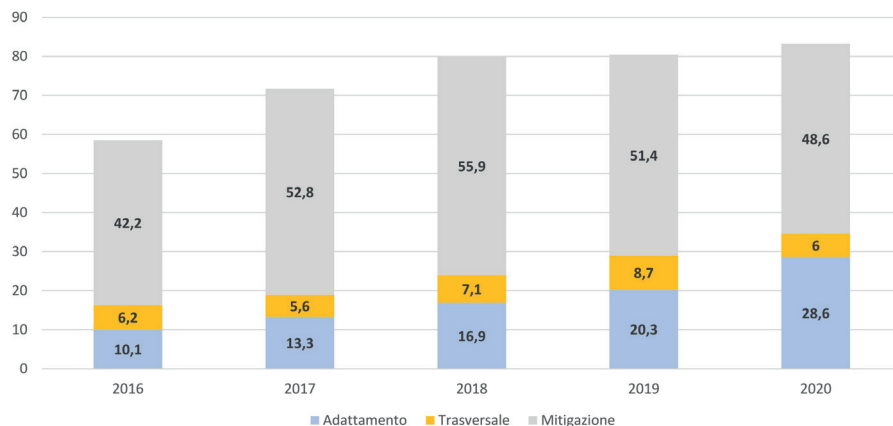


Fig. 2. Ripartizione tematica dei finanziamenti per il clima erogati e mobilitati nel periodo 2016-2020

Fonte: Elaborazioni dati OECD (2022).

Anche per quanto riguarda i settori di intervento dei finanziamenti climatici si evidenzia uno scarso bilanciamento: domina nettamente il settore dell'energia (un terzo del totale), che è associato al tema della mitigazione, seguito dai trasporti (sempre legato al tema della mitigazione), mentre sono meno significativi dal punto di vista quantitativo i finanziamenti per l'adattamento concentrati nelle attività sia dell'approvvigionamento idrico e dei servizi igienico-sanitari che dell'agricoltura, silvicoltura e pesca. Senza dimenticare che il continuo sostegno ai combustibili fossili rimane un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi climatici globali (e, tra il 2011 e il 2020, i sussidi per i combustibili fossili per le 51 principali economie al mondo ammontavano a 6.800 miliardi di dollari USA, ben più dei finanziamenti per il clima), il sostegno del settore pubblico è stato particolarmente cruciale per investimenti nelle energie rinnovabili, sostenendo e consentendo la riduzione dei costi delle tecnologie e fornendo incentivi, man mano che i mercati diventavano autosufficienti. Il trasporto a basse emissioni di diossido di carbonio è oggi la soluzione di mitigazione del clima in più rapida crescita negli ultimi cinque anni.



Fig. 3. Ripartizione settoriale dei finanziamenti per il clima erogati e mobilitati nel periodo 2016-2020

Fonte: Elaborazioni dati OECD (2022).

In termini, invece, di meccanismi finanziari utilizzati, nel corso dell'ultimo quinquennio per cui sono disponibili i dati, i finanziamenti per il clima hanno assunto principalmente la forma di crediti (71% o 48,6 miliardi di dollari nel 2020, combinando sia i crediti d'aiuto che quelli a

condizioni di mercato) e, in misura minore, di doni (26% o 17,9 miliardi di dollari nel 2020), che registrano comunque un trend in crescita. Una quota residuale è, invece, rappresentata dalla partecipazione azionaria (*equity*), strumento finanziario con cui i finanziatori pubblici mobilitano i finanziamenti privati interessati a investimenti diretti in imprese (e nelle cosiddette società veicolo per il finanziamento di progetti: *Special Purpose Investment Vehicle*, SPIV), che si inquadrano solitamente nel contesto di grandi progetti infrastrutturali, o incentivati attraverso la fornitura di garanzie pubbliche che hanno lo scopo di ridurre i rischi.

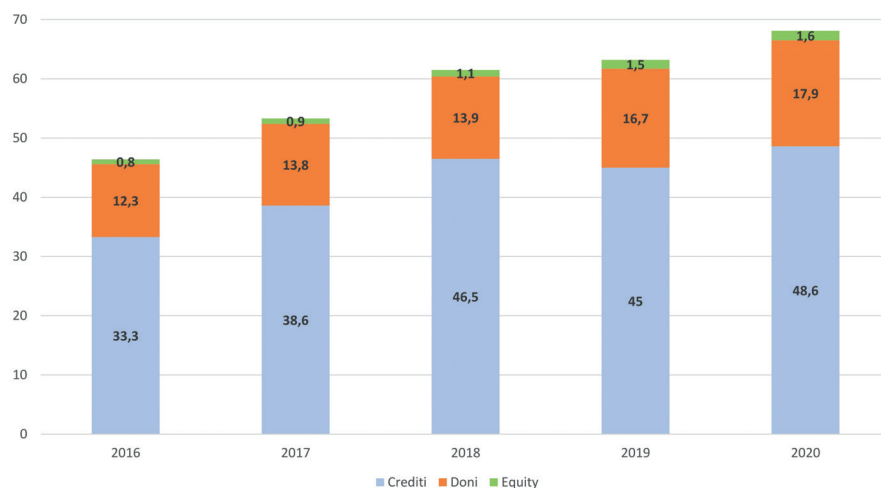


Fig. 4. Ripartizione per strumento finanziario dei finanziamenti per il clima erogati e mobilitati nel periodo 2016-2020

Fonte: Elaborazioni dati OECD (2022).

È utile anche segnalare che, sempre nel periodo 2016-2020, l'Asia è stata la principale regione beneficiaria dei finanziamenti per il clima erogati e mobilitati dai Paesi sviluppati, pari al 42% del totale, seguita a distanza da Africa (26% del totale), America latina e caraibica (17%), Europa (5%) e Oceania (1%). In modo complementare al dato geografico, che evidenzia una mancata centralità dell'Africa, *core business* dell'APS, in termini invece di gruppi di PVS per livello di reddito, i Paesi a reddito medio sono stati i principali beneficiari dei finanziamenti per il clima (il 43% del totale dei finanziamenti è andato ai Paesi a reddito medio-basso, il 27% ai Paesi a reddito medio-alto), mentre i Paesi a basso reddito – al centro delle politiche di APS al pari dell'Africa – hanno ricevuto solo l'8% del totale e i Paesi ad alto reddito – esclusi dai benefici dell'APS –

hanno ricevuto una piccola percentuale (3%). Sul piano geografico dei Paesi sviluppati che contribuiscono alla finanza climatica per i PVS, può essere utile ricordare i risultati di uno studio di settembre del 2021, curato da Sarah Colenbrander e alcuni suoi colleghi del *think tank* londinese Overseas Development Institute (ODI) che tenta di stimare le diverse responsabilità dei Paesi donatori, calcolando la mancanza tra il contributo effettivo di un Paese ai finanziamenti per il clima (con riferimento ai dati 2017-2018) e la sua quota 'equa', basata su un indice che combina tre criteri (reddito nazionale lordo, emissioni cumulative di diossido di carbonio e popolazione): gli Stati Uniti risultavano, di gran lunga, il Paese con il maggiore divario di risorse da mettere in campo (finanziamenti effettivi per meno di 2 miliardi di dollari, a fronte di una quota 'equa' di circa 40 miliardi di dollari); a seguire Italia (finanziamenti effettivi per 1, 2 miliardi di dollari, a fronte di circa 5 miliardi di dollari richiesti come quota 'equa'), Regno Unito e Canada.

Per riassumere, la finanza climatica non solo non è riuscita a mobilitare quanto era previsto entro il 2020 come impegno internazionale, per altro gonfiando i dati perché nel suo monitoraggio l'OCSE conteggia voci non aggiuntive rispetto all'APS come fondi di finanza mista, ma è prevalentemente pubblica e poco capace di mobilitare fondi privati; è concentrata a favore di misure di mitigazione, contribuendo poco a misure di adattamento; si focalizza anzitutto sul settore energetico e impiega principalmente lo strumento del credito (il che, per i PVS beneficiari, è ovviamente meno conveniente dei doni e concorre all'indebitamento estero), va a favore di PVS a reddito medio più che di PVS a reddito basso che sono il principale target della politica di cooperazione allo sviluppo e quelli più bisognosi di supporto finanziario, con i principali Paesi donatori (a cominciare dagli Stati Uniti) che dovrebbero impegnarsi molto di più. Un quadro, dunque, ancora con molte ombre.

Rispetto al mandato prioritario dell'APS a favore anzitutto dei Paesi più vulnerabili, la finanza climatica dovrebbe essere in teoria un apporto addizionale di risorse, complementare e coerente, nel senso di indirizzarsi verso i PVS più vulnerabili in via preferenziale. I dati della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) indicano, invece, una preferenza non indirizzata ai Paesi a basso reddito e, quindi, nemmeno al gruppo dei 46 Paesi meno avanzati (*Least Developed Countries*, LDC), un dato preoccupante che oggi caratterizza anche i flussi di APS registrati dall'OCSE: l'APS bilaterale verso gli LDC e l'Africa subsahariana è

diminuito, infatti, dal 2021 al 2022 rispettivamente dello 0,7% e del 7,8% in termini reali.

Se i dati relativi alla finanza climatica si sovrappongono in parte a quelli dell'APS rilevati dall'OCSE, le risorse associate alle tre Convenzioni di Rio sono, invece, tutte ricomprese all'interno dei *dataset 'International Development Statistics' (IDS) online* sui flussi finanziari di APS, al pari dei sub-settori che sono più direttamente riconducibili alla transizione ecologica e alla sostenibilità ambientale, con la Convezione relativa al clima che incorpora parte della finanza climatica illustrata.

I problemi ambientali – come la perdita di biodiversità, i cambiamenti climatici e la desertificazione – sono interconnessi, come già detto, sia nelle cause che nelle soluzioni. Affrontare queste sfide ambientali attraverso soluzioni comuni può far risparmiare denaro e tempo; per questa ragione i finanziamenti allo sviluppo destinati all'ambiente spesso perseguono obiettivi multipli e più della metà dell'APS 'verde' ha perseguito almeno due obiettivi ambientali contemporaneamente. Analizzare separatamente i dati relativi alle tre Convenzioni e all'ambiente in generale ha senso, perciò, solo in prima approssimazione, risultando in parte fuorviante in termini aggregati, perché trascura la presenza di una zona significativa di sovrapposizione tra i capitoli di spesa.

Per quanto riguarda i finanziamenti a sostegno degli obiettivi delle tre Convenzioni è qui sufficiente dire che la finanza climatica conteggiata come APS è, all'interno della cooperazione allo sviluppo, la voce finanziaria più consistente. Per esempio, il Club della Finanza internazionale per lo sviluppo (*International Development Finance Club, IDFC*), il principale gruppo di 26 banche di sviluppo nazionali e regionali di tutto il mondo, ha destinato ai progetti sulla biodiversità, tra cui, ad esempio, finanziamenti per l'approvvigionamento idrico, il trattamento delle acque reflue, la conservazione della biodiversità e la gestione dei rifiuti, appena il 3% di quanto destinato ai cambiamenti climatici (di cui solo una parte minoritaria è iscritta come APS). Ciò evidenzia un effetto trainante di quest'ultima destinazione che è cresciuta di importanza anche all'interno dell'APS, dal momento che la perdita di biodiversità e i cambiamenti climatici sono indissolubilmente legati ed entrambi sono considerati rischi sistemici e crisi gemelle, per cui dove risulta presente l'obiettivo della tutela della biodiversità, si riscontra spesso anche l'esistenza di un obiettivo climatico.

Per quanto riguarda i donatori bilaterali, l'ultimo report sulla biodiversità e i finanziamenti allo sviluppo dell'OCSE mostra che nel periodo 2011-2020, i 29 membri del DAC dell'OCSE che sono Parti

della Convenzione ONU sulla biodiversità hanno destinato una quota modesta del totale dell'APS, seppur raddoppiando i flussi finanziari, aumentati da una media di 2,46 miliardi di dollari all'anno nel periodo 2006-2010 a 5,68 miliardi nel 2015, mantenendo i finanziamenti nel periodo 2016-2020 a una media di 4,92 miliardi di dollari all'anno.

Per quanto riguarda, invece, gli obiettivi di lotta alla desertificazione, i dati dell'OCSE mostrano che nel periodo 2013-2021 l'APS bilaterale dei membri del DAC ha destinato circa 6,8 miliardi di dollari in media all'anno (a prezzi 2020) a questo fine. Ciò rappresenta il 3,5% dell'APS bilaterale totale allocabile nello stesso periodo. Di questo importo, il 54% ha sostenuto la lotta alla desertificazione come obiettivo principale e il 46% come obiettivo significativo. La quota dell'APS legato alla desertificazione sul totale dell'APS bilaterale allocabile è aumentata dal 2,7% nel 2013 al 4,4% nel 2021. I principali settori che hanno ricevuto l'APS collegato alla lotta alla desertificazione sono stati l'agricoltura (40%), l'approvvigionamento idrico e i servizi igienici (16%) e la silvicoltura (13%). Le principali regioni che hanno beneficiato di APS legati alla desertificazione sono state l'Africa (54%), l'Asia (23%) e l'America latina e caraibica (9%). Anche in questo caso, considerando che l'APS totale dei Paesi DAC – in base al *dataset* disponibile *online* – è stato pari a 186 miliardi di dollari nel 2021, un ammontare modesto rispetto all'obiettivo politico (186 miliardi di dollari sono pari allo 0,33% del RNL dei Paesi donatori, cioè meno della metà dell'obiettivo dello 0,70%), l'importo di risorse associate agli obiettivi delle tre convenzioni risulta non di prima priorità in termini quantitativi nell'APS dei Paesi donatori.

Esaminando, invece, l'andamento storico dei flussi di APS di tutti i donatori, senza riferimento ai *Rio Markers* delle tre convenzioni, distinguendoli per settori ed espressi a prezzi correnti (miliardi di dollari 2021), emerge il peso contenuto anche di due principali voci macro-settoriali riconducibili più direttamente alla tematica ambientale, ovvero Forestazione e Protezione dell'ambiente. Mediamente, nel corso dell'ultimo ventennio la quota combinata delle due voci si è attestato su poco meno del 3% del totale dell'APS, senza grandi variazioni annuali.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Forestazione	0,48	0,78	0,58	0,52	0,38	0,39	0,34	0,47	0,38	0,33	0,46
Protezione dell'ambiente	2,15	2,25	1,98	1,26	1,58	1,51	1,37	2,11	2,01	2,60	3,69

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Forestazione	0,79	0,47	0,29	0,46	0,36	0,30	0,47	0,56	0,66	0,60	0,65
Protezione dell'ambiente	3,05	3,51	2,75	2,77	2,69	2,63	2,42	2,52	2,85	2,06	2,29

Tab. 1 – Quota percentuale di due settori della tematica ambientale sul totale dell'APS di tutti i donatori, 2000-2021

Fonte: Elaborazioni dati OECD-DAC, IDS online, 2023.

Ovviamente, i dati statistici presentati offrono solo un tratteggio impressionistico della complessa realtà, mancando di profondità analitica in termini di qualità degli interventi e dell'effettiva pertinenza del tema ambientale e delle convenzioni ONU per ogni specifica iniziativa, analisi che è possibile fare utilizzando il *dataset* 'Creditor Reporting System' (CRS) relativo ai tutti i progetti dell'OCSE DAC presi individualmente, confrontando la situazione per donatore, Paese beneficiario, tipologia di intervento. Ma i dati presentati sono sufficienti a confermare un nodo di fondo della politica di cooperazione allo sviluppo, qui ampiamente evidenziato, ovvero la tendenza ad accumulare obiettivi, allargando il proprio mandato, avendo ora pienamente assunto l'importanza della sostenibilità ambientale e della sfida climatica nel suo discorso, risultando al contempo incapace di tradurre tutto ciò in un peso finanziario davvero prioritario, il che determina una frammentazione che disperde in molti rivoli il target della politica e rischia di ridurre l'efficacia della stessa rispetto ai tanti obiettivi, tutti singolarmente importanti, che la guidano. Il perseguimento di molteplici obiettivi con risorse limitate comporta molte sfide e compromessi: bilanciare gli obiettivi a breve e a lungo termine, integrare le dimensioni economiche, sociali e ambientali, garantire la coerenza e la complementarità tra i diversi attori e le diverse modalità, gestire i rischi e le incertezze, affrontare gli squilibri di potere, promuovere l'apprendimento reciproco e l'innovazione, nonché misurare e dimostrare i risultati e l'impatto.

La chiave per coniugare l'ambizione multidimensionale dello sviluppo sostenibile e l'esiguità delle risorse finanziarie dell'APS è stabilire le priorità degli obiettivi in base alle esigenze specifiche e al contesto del Paese beneficiario dei flussi. Poiché comunque molti degli obiettivi sono interconnessi, occorre un approccio integrato che affronti più obiettivi contemporaneamente, anziché ingabbiare e separare settorialmente il cambiamento o affidarsi ai *Rio Markers*. Inoltre, la politica sarà tanto

più efficace quanto più sarà in grado di garantire il protagonismo locale degli attori che animano, nella loro eterogeneità, i territori (il principio di appropriazione declinato localmente), promuovendo la collaborazione con i diversi stakeholder sul piano strategico della co-programmazione più che su quello micro dell'attuazione di singoli progetti, per innescare nuove relazioni sostenibili tra comunità e ambiente naturale.

Suggerimenti bibliografici

- S. Colenbrander. et al., *A fair share of climate finance? Apportioning responsibility for the \$100 billion climate finance goal*, ODI Working Paper, Londra Settembre 2021.
- European Commission, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, COM (2016) 385 final, Bruxelles 2016.
- N. Molenaers et al. (2015), *Political Conditionality and Foreign Aid*, in «World Development», Vol. 75, pp. 2-12.
- OECD, *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, OECD Publishing, Parigi 2022.
- OECD, *Biodiversity and development finance. Main trends, 2011-20*, OECD Publishing, Parigi 2022.
- OECD, *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*, OECD Publishing, Parigi 2021.
- OECD, *OECD Policy Guidance on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation*, OECD Publishing, Parigi 2009.
- OECD-DAC, *Making Development Co-operation More Effective. 2019 Progress Report*, OECD Publishing, Parigi 2019.
- A. Sengupta, *Official Development Assistance: The Human Rights Approach*, in «Economic and Political Weekly», Vol. 37, No. 15, 2002, pp. 1424-1436.
- The World Bank, *Global Development Finance 2003. Striving for Stability in Development Finance. Volume I: Analysis and Statistical Appendix*, The World Bank, Washington, D. C. Aprile 2003.

M. Zupi (a cura di), *The role of development banks for climate and green finance in Africa*, CeSPI, Roma Maggio 2023.

M. Zupi, *Disuguaglianze in via di sviluppo*, Carocci, Roma 2013.

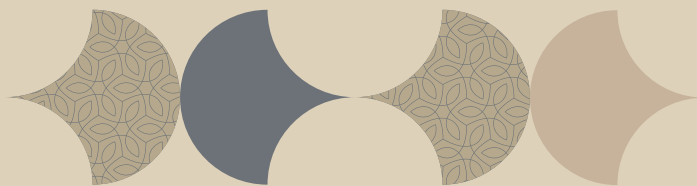
Webgrafia

<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0947>>

<<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E208:EN:HTML>>

<<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.html>>

<<https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>>



La Scuola Dottorale in Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre, forte del carattere multidisciplinare della sua *mission* formativa, ha offerto ai suoi dottorandi del XXXVIII ciclo sedici incontri seminariali su temi riguardanti la transizione ambientale e digitale che si sono svolti durante i mesi di febbraio e marzo del 2023. La quasi totalità dei docenti coinvolti in tale iniziativa sono gli stessi autori dei contributi presentati in questo volume. Il risultato finale è confluito in un vivace dibattito scientifico il cui carattere distintivo sta proprio nel valore aggiunto derivante dalle varie prospettive adottate nelle riflessioni elaborate. L'approccio multidisciplinare seguito offre al lettore strumenti di analisi che spaziano dalle diverse declinazioni del diritto alle politiche di cooperazione allo sviluppo, alla critica sociologica, alla filosofia politica, alla storia, all'economia e alle scienze statistiche. Questo sguardo incrociato su argomenti attinenti alla transizione ambientale e digitale è rivelatore dell'estrema ricchezza in cui si articola il tema trattato e può suggerirci molto sulla complessità del mondo in cui viviamo.

OLIVIERO FRATTOLILLO

è Professore Ordinario di Storia e Istituzioni dell'Asia presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Roma Tre, dove coordina il curriculum di "Studi europei e internazionali" per il Dottorato in Scienze Politiche. Autore di numerose monografie di rilievo internazionale e di articoli accademici, è co-editore della collana editoriale "New Directions in East Asian History" (Palgrave Macmillan, Shanghai). È Visiting Professor presso il Department of History, University of Pennsylvania (UPenn), Philadelphia, Visiting Fellow presso il Department of Law, Keio University (Tokyo) e *Associé* presso la Fondation France-Japon dell'École di Parigi (EHESS).

