

POLIARCHIE / POLYARCHIES

2 / 2018



EUT

ISSN 2611-2914 (online)
ISSN 2611-4216 (print)

POLIARCHIE / POLYARCHIES

DIRETTORE
Giuseppe Ieraci

COMITATO EDITORIALE
Daniele Andreozzi, Serena Baldin, Federico Battera, Gabriele Blasutig, Giovanni Delli Zotti,
Daniela Frigo, Tullio Gregori, Elizabeth Swain, Jacopo Zotti

REDAZIONE
Elisabetta De Giorgi, Patrick Karlsen, Donatella Greco, Ornella Urpis,
Francesco Poropat, Mattia Zulianello

COMITATO SCIENTIFICO
Francesco Battegazzorre (Università di Pavia), Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen),
Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Ian Carter (Università di Pavia), Marco Clementi
(Università di Pavia), Paolo Feltrin (già Università di Trieste), Danica Fink-Hafner (University
of Ljubljana), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata),
Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Damiano
Palano (Università Cattolica Milano), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Franca Roncarolo
(Università di Torino), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Mauro Tebaldi (Università
di Sassari), Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)



Questo n. 2, 2018 di POLIARCHIE/POLYARCHIES è pubblicato grazie al contributo dell'Università degli Studi di Trieste – Finanziamento di Ateneo per progetti di ricerca scientifica – FRA 2016 – “Democrazie difficili” in Europa, Asia meridionale, Nord Africa e Medio Oriente. Competizione partitica, conflitti socio-politici e religiosi nei processi di democratizzazione



Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI – University Press Italiane



ISSN 2611-2914 (online)

ISSN 2611-4216 (print)

impaginazione e copertina
Gabriella Clabot

EUT Edizioni Università di Trieste, 2018

via Weiss 21, 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Questo volume è integralmente disponibile online
a libero accesso nell'archivio digitale OpenstarTs, al link:
<https://www.openstarts.units.it/handle/10077/20566>



Indice

ARTICOLI

168 La cittadinanza ecologica dimenticata: le consulte previe in materia ambientale in Ecuador
Serena Baldin

186 Malthusianesimo, neo-malthusianesimo e antropocene. Una lettura attraverso la prospettiva della *recorded history* e della *deep history*
Riccardo Braggion

216 Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»
Michele Carducci

FORUM – “*Democrazie difficili*” in Europa, Asia Meridionale, Nord Africa e Medio Oriente

242 Dalla costruzione identitaria al conflitto settario. Islam e movimenti radicali nel Punjab pachistano
Diego Abenante

261 Il legame tra ordine mondiale e stabilità internazionale dalla guerra fredda ad oggi
Fabio Fossati

286 The Social Clauses in EU Trade Agreements: contents and prospects
Alessia Vatta

The Forgotten Ecological Citizenship: the Prior Consultations in Environmental Issues in Ecuador

La cittadinanza ecologica dimenticata: le consulte prelieve in materia ambientale in Ecuador

Serena Baldin

Abstract

The article examines the constitutional and legislative framework devoted to prior consultations in Ecuador. The questions that this research intends to answer are: What is the source of legitimisation of the participation in environmental matters in its deliberative variant? Which are the subjects authorized to participate in the consultations and what effects do the dialogical processes produce? How is the decision procedure structured? Is it guaranteed the representation of interests of Mother Earth? The aim is to highlight the tensions of a State that is ecological and extractivist at the same time.

L'articolo esamina il quadro costituzionale e legislativo dedicato alle consultazioni preventive in Ecuador. Gli interrogativi a cui la ricerca intende rispondere sono: Quale è la fonte di legittimazione della partecipazione in materia ambientale nella sua variante deliberativa? Quali sono i soggetti abilitati a partecipare all'*iter* delle consultazioni e che effetti producono i processi dialogali? Come si articola la procedura deliberativa? È garantita la rappresentanza degli interessi di Madre Terra? L'intento è di evidenziare le tensioni di uno Stato che si professa al contempo ecologico ed estraattivista.

Keywords

Consultations in Environmental Issues, Environmental Democracy, Rights of Nature
Consultazioni in materia ambientale, democrazia ambientale, diritti della natura

Premessa introduttiva

L'America Latina è un vivace laboratorio di teorie e innovazioni giuridiche, direzionato pure verso la tutela ambientale e gli istituti partecipativi, due aspetti fra loro interseccabili. Per la sua forte carica valoriale, infatti, l'ambiente sollecita un elevato grado di responsabilità sociale e di scelte partecipate e condivise. Per tale motivo, la democrazia ambientale poggia su tre pilastri, che si concretano nei diritti procedurali riguardanti l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia.

L'ultimo tassello del percorso verso un rafforzamento della democrazia ambientale in quest'area del mondo è l'*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, approvato a Escazú in Costa Rica il 4 marzo 2018. La sua genesi risale alla Conferenza dell'ONU sullo sviluppo sostenibile del 2012. In quella sede i Paesi centro e sudamericani si impegnarono ad adottare uno strumento *ad hoc* che recepisce il decimo principio della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo del 1992¹, come già fatto nel 1998, per l'area europea e asiatica, dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) con la stesura della Convenzione di Aarhus², all'epoca considerata il più importante esempio di democrazia ambientale intrapreso sotto l'egida dell'ONU. L'assunto di fondo è che un pubblico informato renda possibile un ambiente migliore e che le decisioni finali traggano beneficio da processi decisionali amministrativi e legislativi basati su scambi dialogici fra cittadini e autorità pubbliche.

L'obiettivo dell'Accordo di Escazú, espresso all'art. 1, è di «garantire la piena ed effettiva attuazione dei diritti di accesso alle informazioni in materia ambientale, di partecipazione pubblica nei processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale, così come la creazione e il rafforzamento delle capacità e la cooperazione, contribuendo alla protezione del diritto di ogni persona, delle generazioni presente e future, a vivere in un ambiente sano e allo sviluppo sostenibile». Il quadro

¹ Principio n. 10: «I temi ambientali vengono meglio affrontati con la partecipazione di tutti i cittadini, ai livelli più significativi. A livello nazionale ogni individuo dovrebbe avere libero accesso alle informazioni riguardanti l'ambiente, gestite dall'autorità pubblica, incluse le informazioni riguardanti i materiali pericolosi e le attività rischiose che si svolgono all'interno delle proprie comunità e le opportunità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati dovrebbero facilitare e incoraggiare la conoscenza, la consapevolezza e la partecipazione pubblica facendo in modo che le informazioni siano alla portata di tutti. Dovrebbe inoltre essere permesso l'accesso agli atti giudiziari e amministrativi contenenti le sentenze riparatorie».

² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001.

della democrazia ambientale si perfeziona agli articoli 5 e 6 relativamente al diritto di accesso alle informazioni e alla generazione e diffusione di esse, e agli articoli 7 e 8 per quanto riguarda il diritto di partecipazione civica ai processi decisionali e il diritto di accesso alla giustizia. In tale modo, al pari della Convenzione di Aarhus, si consacra il principio secondo cui il livello di protezione ambientale va parametrato in base al tasso di democraticità presente in sede di adozione delle scelte e si conferiscono i diritti procedurali necessari a garantire l'effettiva conoscenza dello stato dell'ambiente e la possibilità di incidere sulle decisioni delle autorità preposte, nonché il diritto di accesso ai relativi strumenti di tutela (Sicliari 2011, 49 s.). La carica più innovativa dell'Accordo si registra all'art. 9, intitolato «Difensori dei diritti umani nelle questioni ambientali», con l'intento di garantire protezione a quanti si battono quotidianamente per la salvaguardia degli ecosistemi mettendo a rischio la loro vita. Un precetto sintomatico dei cospicui interessi economici e politici in questo ambito, tanto da degenerare in pressioni, minacce e violenze che talvolta giungono persino all'omicidio di chi opera in nome della natura.

La forza normativa di tale atto risulta però poco efficace, in quanto facilmente eludibile. L'art. 13, dedicato alla sua attuazione, sancisce che «Ogni Parte, secondo le proprie possibilità e conformemente alle proprie priorità nazionali, si impegna a fornire le risorse per le attività nazionali necessarie ad adempiere agli obblighi derivanti dal presente Accordo». Una disposizione che, rimettendo agli Stati la piena discrezionalità nella fase implementativa, denota la scarsa incidenza del diritto internazionale in questo settore, sebbene non sia meno problematica l'efficacia concreta delle misure prese a livello domestico.

Con riferimento all'Ecuador, sulla carta questo Stato risulta essere all'avanguardia sia sotto il profilo della tutela ambientale che degli istituti partecipativi, meritevole di assurgere a modello esemplare, un esempio imitabile da altri ordinamenti latino-americani e non solo. Da una parte, l'Assemblea costituente che stese la costituzione del 2008, considerando Madre Terra come un *tertium* necessario della dialettica costituzionale per garantire la sopravvivenza umana, ha rivendicato il riconoscimento di una sfera di diritti a *Pacha Mama* come «atto di sovranità costituente della natura dentro lo Stato» (Carducci 2014; id. 2017, 517). Tali pretese sono sancite agli artt. 71 e 72 cost.³ e, ai sensi dell'art. 11, c. 6, cost. che dispone la pari gerarchia tra i diritti, esse sono poste sullo stesso piano delle pretese degli esseri umani. Sullo sfondo di questa

³ Art. 71 cost.: «La natura o *Pacha Mama* ... ha diritto al rispetto integrale della sua esistenza e al mantenimento e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali, della sua struttura, delle sue funzioni e dei suoi processi evolutivi». Art. 72 cost.: «La natura ha il diritto al ripristino. Questo ripristino sarà indipendente dall'obbligo che hanno lo Stato e le persone fisiche o giuridiche di indennizzare gli individui o i gruppi che dipendano dai sistemi naturali violati».

virata ecocentrica riposa la convinzione di un necessario cambiamento nelle attuali politiche di sviluppo, tese a una crescita economica cieca alla dimensione sociale e a quella ambientale, per rifondare lo Stato su un paradigma di giusta sostenibilità, garante dell'equità sociale e della giustizia ecologica. È un approccio da cui discende anche un diverso tipo di cittadinanza che, incorporando i diritti della natura, si estende alla sfera ecologica (Gudynas 2009). Dall'altra parte, la partecipazione è una componente essenziale di questo Paese, tanto da essere menzionata molteplici volte nel testo costituzionale (Bagni 2017, 241 ss.).

Se, dunque, la natura è meritevole di così ampia garanzia fino al punto da divenire soggetto di diritti e non mero oggetto, e la partecipazione è un principio-guida che permea ogni ambito della sfera politica pubblica, può risultare proficuo indagare le modalità attraverso cui la democrazia partecipativa si concreta in Ecuador, partendo da ulteriori considerazioni generali con lo scopo di specificare meglio il perimetro operativo della ricerca.

La democrazia partecipativa al crocevia dei diritti dei popoli indigeni e della salvaguardia ambientale

Il tema della democrazia ambientale evoca in particolare «l'idea di una partecipazione "sociale", nel cui spazio le attività dei singoli soggetti costituiscono nel loro insieme una complessità che emerge travalicando le singole iniziative, per affermare la realizzazione di un bene comune» (Feola 2014, 89). La tendenza ad attenuare il carattere autoritario del potere pubblico nelle decisioni ambientali e a prediligere in sua vece dei metodi consensuali partecipativi poggia sul fatto che risolvere tali problematiche «non dipende più in via esclusiva dalla responsabilità delle istituzioni pubbliche, ma principalmente da una nuova etica ambientale di tutti gli attori sociali, con la consapevolezza che solo una decisione (ambientale) condivisa riesce ad essere effettiva» (Feola 2014, 75).

Alla base della concezione della democrazia partecipativa vi è il convincimento che l'interazione fra società e istituzioni possa produrre di volta in volta un risultato unitario imputabile a entrambi questi soggetti (Allegretti 2006, 156). Il profilo partecipativo ha punti di contatto sia con la democrazia diretta che con quella deliberativa, ragione per cui è opportuno precisare il campo semantico coperto da tali concetti. Partecipare significa essere parte di un gruppo e in tale ambito prendere parte a un'azione, per cui alcune situazioni ricadono nell'una o nell'altra sfaccettatura della democrazia. O anche in nessuna delle due: pensiamo alla sfilata in un corteo. La democrazia diretta comporta l'esercizio del potere e della sovranità da

parte dei cittadini senza intermediari, come accade col voto ai referendum o con le iniziative legislative popolari. Votare a un referendum è una modalità partecipativa offerta da uno strumento di democrazia diretta. Deliberare significa soppesare i pro e i contro delle possibili soluzioni a un problema collettivo nell'alveo di una discussione pubblica, il che implica partecipare. La democrazia deliberativa si discosta da quella diretta sia nel metodo che nel risultato. Nel metodo, in quanto ammette e a volte prescrive una selezione dei partecipanti e perché presuppone uno scambio dialogico tra essi; nel risultato, in quanto l'esito della discussione non necessariamente determina il contenuto finale della decisione. Lo scopo primario è infatti quello di incrementare la legittimità democratica (Pellizzoni 2005, 15).

Non è agevole individuare una linea definitoria per distinguere in modo netto la democrazia partecipativa da quella deliberativa, in quanto esse condividono lo stesso orizzonte di significato e oggetto di studio, ossia i processi decisionali pubblici e le modalità di apertura alle parti interessate. La *participatory democracy* sorge negli Stati Uniti negli anni Sessanta del secolo scorso quale ideale da contrapporre alla democrazia rappresentativa, con il fine di alimentare la cittadinanza attiva mediante forme dirette di *empowerment* per concorrere alla formazione delle scelte della collettività. Nella visione più attuale, si evidenzia il protagonismo sociale "dal basso" di questo modello che, a complemento della democrazia rappresentativa e non più in senso oppositivo, interviene nei processi decisionali esercitando forme di pressione sulle istituzioni (Florida e Vignati 2014, 51 ss.).

Seguendo la ricostruzione formulata da Allegretti (Allegretti 2011, 299 ss.), la democrazia partecipativa si connota per la presenza di tre elementi strutturali. In primo luogo, l'irrilevanza della titolarità di una situazione giuridica qualificata e differenziata. In subordine, la necessità di una prestazione diretta che assuma la forma di una interazione fra persone e istituzioni di tipo strutturato e prolungato, non occasionale o puntiforme come nella democrazia diretta. Infine, la tendenziale assenza di vincoli formali sulla decisione definitiva adottata dall'ente pubblico, su cui però incombe l'onere di motivare eventuali scelte difformi, dato che quest'organo è chiamato a gestire tutte le conseguenze politiche e che gli esiti dei processi partecipativi dovrebbero legare le mani al decisore finale (Bobbio 2005, 69). L'effetto di questi tre elementi è di creare diritti partecipativi "a prestazione", implicanti un intervento pubblico positivo per il loro esercizio, a differenza di quanto avviene con le libertà politiche (la doppia veste dei diritti di partecipazione, prossimi alle libertà politiche per gli effetti sulla decisione pubblica, ma al contempo necessitanti precondizioni positive di esercizio, a mo' di diritti sociali, è messa in rilievo da Valastro 2010, 16 ss.).

Questa ricostruzione sembra assorbire l'ideale che soggiace alla democrazia deliberativa. La deliberazione va intesa nel senso di processo dialogale fra cittadini liberi

ed eguali che precede la decisione. Nell'area latinoamericana essa si manifesta in varie forme, ad esempio tramite consultazioni preventive, consigli deliberativi, consigli di gestione, bilanci partecipativi, pianificazione partecipata, processi multilivello di *policy-making* (Pogrebinschi 2016, 5). Questi istituti puntano allo scambio argomentativo e segnano una «fase di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere» (Florida e Vignati 2014). Ne discende che, secondo alcuni, la democrazia partecipativa avrebbe soprattutto una valenza pratica mentre la democrazia deliberativa configurerebbe un ideale teorico-normativo di democrazia (Bifulco 2009). Altri studiosi preferiscono invece mettere in luce il collegamento sussistente tra le due accezioni, reputando che la democrazia deliberativa sia una delle possibili forme in cui si estrinseca quella partecipativa (Pellizzoni 2005, 15).

Un profilo da non trascurare nell'analisi delle tendenze giuridiche dell'America Latina riguarda l'impatto che la politica e il diritto hanno sullo stile di vita dei popoli indigeni. Ciò vale a maggior ragione nella sfera ambientale a causa degli interessi sulle terre in cui vivono queste comunità, la cui sopravvivenza è messa a repentaglio dal disboscamento delle foreste e da progetti minerari di vasta scala. Qui, difatti, l'estrattivismo assume una connotazione molto ampia, indicando il «processo che coinvolge grandi interessi privati, nazionali ed esteri, lo Stato e la finanza nelle sue varie articolazioni, per accaparrare le risorse presenti sui territori contro gli interessi delle comunità locali e dell'ambiente da cui queste dipendono e in cui trovano ancora in gran parte del pianeta il loro sostentamento e le loro modalità di organizzazione della società» (Zibechi 2016, 7).

A fronte di tali situazioni soccorre l'art. 6 della Convenzione ILO n. 169 sui popoli indigeni e tribali del 1989, in cui si afferma che «1. ... i Governi debbono: a) consultare i popoli interessati, attraverso procedure appropriate, e in particolare attraverso le loro istituzioni rappresentative, ogni volta in cui si prendono in considerazione misure legislative od amministrative che li possano riguardare direttamente; ... 2. le consultazioni ... devono essere condotte in buona fede e in forma appropriata alle circostanze, al fine di pervenire a un accordo, o di ottenere un consenso riguardante le misure in considerazione». La necessaria partecipazione dei popoli indigeni ai processi decisionali che li riguardino viene ribadita anche al successivo art. 7 Conv.: «1. I popoli interessati devono avere il diritto di decidere le proprie priorità in ciò che riguarda il processo di sviluppo, nella misura in cui esso incida sulla loro vita, sulle loro credenze, le loro istituzioni e il loro benessere spirituale e sulle terre che essi occupano o in altro modo utilizzano ... Inoltre, i detti popoli debbono partecipare all'elaborazione, all'attuazione e alla valutazione dei piani e dei programmi di sviluppo economico nazionale e locale che li possano riguardare direttamente. ... 4. I Governi devono prendere

misure, in collaborazione con i popoli interessati, per la protezione e la salvaguardia dell'ambiente nei territori che essi abitano».

Un'ulteriore declinazione del principio partecipativo è rintracciabile all'art. 19 della Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni delle Nazioni Unite del 2006, secondo cui: «Gli Stati devono consultarsi e cooperare in buona fede con i popoli indigeni interessati tramite le loro proprie istituzioni rappresentative in modo da ottenere il loro libero, previo e informato consenso prima di adottare e applicare misure legislative o amministrative che li riguardino». Ecco allora che il diritto alla consulta preventiva, appuntandosi sul diritto alla libera determinazione dei popoli indigeni, si configura quale strumento di lotta contro lo sfruttamento dei beni naturali nonché contro l'estinzione di questi stessi gruppi, in quanto «il *derecho a la participación* consente l'incontro tra due discorsi, quello della garanzia dei diritti indigeni e quello della salvaguardia della natura e delle risorse rinnovabili» (Lanni 2017, 173).

Accingendoci ora all'analisi delle consulte previe in Ecuador, occorre tenere presente che, a fianco delle aspirazioni dei costituenti a sostenere un ordinamento ecologico e partecipativo a tutto tondo, questo Paese è uno Stato estrattivista, la cui politica di sviluppo economico si basa sullo sfruttamento massivo delle risorse naturali. Sono due tendenze conciliabili tra loro? I profili problematici che affiorano dalle riflessioni or ora esposte si possono esprimere con degli interrogativi. Quale è la fonte di legittimazione della partecipazione in materia ambientale nella sua variante deliberativa? Quali sono i soggetti abilitati a partecipare all'*iter* delle consultazioni e che effetti producono i processi dialogali? Come si articola la procedura deliberativa? È garantita la rappresentanza degli interessi di Madre Terra? Nelle conclusioni si cercherà di tirare le somme di questa disamina tesa a sviscerare, nel prisma della democrazia deliberativa, le tensioni ossimoriche di uno Stato che si professa al contempo ecologico ed estrattivista.

Profili soggettivi e procedurali delle consulte previe in Ecuador

La partecipazione ha molteplici addentellati costituzionali. In veste di principio nel settore ambientale, essa affiora all'art. 395 cost., laddove il p.to 3 afferma che lo «Stato garantirà la partecipazione attiva e permanente delle persone, comunità, popoli e nazionalità interessate, nella pianificazione, esecuzione e controllo di tutte le attività che generino impatti ambientali». L'art. 61 cost. la annovera tra i diritti ascritti alla cittadinanza, i quali includono pure il diritto a essere consultati. L'art. 95 cost. indica i principi a cui soggiace la partecipazione, ossia eguaglianza, autonomia, deliberazione pubblica, rispetto delle differenze, controllo popolare, solidarietà e interculturalità,

sottolineando che essa si esercita mediante gli istituti di democrazia rappresentativa, diretta e comunitaria. Ulteriori disposti delineano poi ben quattro tipologie differenti di consulte.

La consulta popolare disciplinata all'art. 104 cost. è un istituto che consente l'esercizio di un diritto spettante alla generalità dei cittadini e può essere attivata sia a livello nazionale che locale. La sua peculiarità consiste nel manifestarsi con una votazione referendaria e nel fatto che, qualora la maggioranza assoluta dei voti si esprima positivamente, l'esito finale è vincolante per il decisore pubblico. Di conseguenza, a dispetto del *nomen*, essa si distanzia dagli strumenti deliberativi in senso stretto e va invece accostata alle forme di democrazia diretta. Diverso discorso meritano la consulta di cui all'art. 398 cost. e le due consulte disciplinate all'art. 57 cost., queste ultime idonee a sostanziare un diritto di natura collettiva per determinati gruppi, escludendo il coinvolgimento della generalità dei consociati. L'art. 57 è difatti inserito nel Capitolo IV del Titolo II della costituzione, relativo ai «Diritti delle comunità, dei popoli e delle nazionalità», con lo scopo di garantire ai popoli indigeni di poter continuare a vivere secondo le loro consuetudini tramandatesi nel tempo.

a) La consulta ex art. 398 cost.

La consulta di cui all'art. 398 cost. riguarda la materia ambientale e investe la comunità, senza specificazioni o differenziazioni, e dunque si riferisce alla cittadinanza in generale. Il precetto dispone che ogni decisione o autorizzazione statale che possa danneggiare l'ambiente dovrà essere oggetto di consultazione con la comunità, la quale sarà ampiamente e adeguatamente informata. Qualora emergesse l'opposizione della maggioranza a un progetto voluto dall'amministrazione, la decisione se attuarlo o meno deve essere presa dall'autorità amministrativa superiore, con atto debitamente motivato.

I profili dell'informazione e della consultazione erano già enucleati nel testo costituzionale previgente e sommariamente disciplinati nella *Ley de Gestión Ambiental* del 1999, novellata nel 2004, e nel *Texto unificado de legislación secundaria del Ministerio del Ambiente* del 2003, con il rinvio a un successivo regolamento per la disciplina più puntuale della partecipazione civica in materia ambientale (Echeverría e Suárez 2013, 87). I meccanismi in cui si estrinseca sono indicati all'art. 8 del *Reglamento de aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental* del 2008, che contempla udienze, presentazioni pubbliche, riunioni informative, forum e tavoli di discussione e altri istituti ancora, senza mai citare le consulte. L'atto, che anticipa di qualche mese l'entrata in vigore della nuova costituzione, non assolve a quanto prescritto all'art. 398 cost., nella parte in cui dispone che il compito di definire tempi e modi per l'esercizio della consulta previa sia demandato alla legge.

Nella fonte subordinata viene invece chiarito il profilo soggettivo, asserendo all'art. 15 che: «Senza pregiudizio del diritto collettivo che garantisce a tutti gli abitanti di intervenire in qualsiasi procedimento di partecipazione sociale, questo sarà rivolto prioritariamente alla comunità all'interno dell'area di influenza diretta dove si svolgerà l'attività o il progetto che causa l'impatto ambientale». Neppure la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* del 2010 (pubblicata nel *Registro Oficial Suplemento* n. 175 del 20 aprile 2010) disciplina l'iter procedurale, reiterando agli artt. 82 e 83 quanto espresso in costituzione.

b) La consulta ex art. 57, p.to 7, cost.

In conformità alle norme internazionali, l'art. 57, p.to 7, cost. sancisce il riconoscimento del diritto collettivo delle *comunas*⁴, comunità, popoli e nazionalità indigene alla «consultazione previa, libera e informata, entro un tempo ragionevole, riguardo a piani e programmi di ricerca, sfruttamento e commercializzazione delle risorse non rinnovabili che si trovino sulle loro terre o che possano avere un impatto ambientale o culturale su di esse; partecipare ai benefici che derivino da tali progetti e ricevere risarcimenti per i danni sociali, ambientali e culturali che questi possano causare. La consultazione che le autorità competenti devono realizzare sarà obbligatoria e adeguata», e dunque essa ha natura sostanziale e non meramente formale. Affinché la consulta sia legittima è fondamentale individuare le istituzioni rappresentative dei gruppi abilitati a partecipare al procedimento deliberativo, che nella prassi si rivela un'operazione complessa. Tali istituzioni esercitano il diritto alla consulta ognuna secondo le proprie regole comunitarie. L'esito non è vincolante, come esplicitato all'ultimo comma, dove si afferma che, qualora non si ottenga il consenso della comunità interessata, si procederà secondo quanto stabilito dalla costituzione e dalla legge. La legge si incarna nella suindicata *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, il cui art. 83 affida la decisione finale all'autorità amministrativa superiore a quella promotrice dell'iniziativa.

Nella prassi si osserva che l'obbligo di attivare la consulta è disatteso con frequenza⁵. Da ultimo, il banco di prova della tenuta della democrazia ambientale si misura

⁴ Le *comunas ancestrales* sono collettività che presentano le seguenti caratteristiche: possiedono un titolo collettivo sulla proprietà delle loro terre; mantengono proprie pratiche sociali, culturali e spirituali identitarie; i loro componenti si auto-identificano come discendenti delle popolazioni preispaniche; hanno un organo rappresentativo della comunità (*cabildo*) riconosciuto dall'ordinamento; sono dotate di uno statuto e/o di regolamenti interni; Andrade 2016, 16, nt. 3.

⁵ Nell'ambito internazionalistico si segnala che, nel caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* del 2012, la Corte interamericana dei diritti umani statui la violazione dei diritti del popolo *kichwa* ad essere consultato, all'identità culturale e alla proprietà comunitaria indigena, per avere autorizzato una compagnia petrolifera a svolgere attività di esplorazione e sfruttamento delle risorse petrolifere nel loro territorio senza avere prima informato la comunità. Corte Interamericana de

sul progetto *Río Blanco*, relativo all'estrazione di oro da parte della compagnia cinese Ecuagoldmining South America S.A., che gode dell'appoggio governativo. Le attività minerarie, iniziate nel 2016, si estendono per un'area di quasi 6.000 ettari sita nella provincia di Azuay, che comprende la *comuna* ancestrale di San Felipe de Molleturo e svariate altre comunità indigene titolari di diritti di proprietà collettiva e individuale in quella zona. A seguito delle dimostrazioni di protesta della popolazione locale e di scontri con la polizia, nel 2017 la località di San Pedro de Yumate che consente l'accesso al *Río Blanco* viene militarizzata. Nel maggio 2018, i *comuneros* di Molleturo sollevano una *acción de protección* davanti al giudice di Azuay⁶, adducendo la violazione di molteplici diritti costituzionali, incluso il mancato rispetto dell'obbligo di consultazione preventiva, libera e informata.

Il 4 giugno 2018, il tribunale di primo grado dà ragione ai ricorrenti, ordinando la sospensione delle attività estrattive e la smilitarizzazione dell'area e imponendo lo svolgimento della consulta previa. In merito alla *ratio* della consulta, si legge al p.to 8.5 che si tratta di un rapporto di comunicazione e comprensione, connotata dal rispetto reciproco, dalla trasparenza e dalla fiducia tra i portavoce delle comunità e le autorità pubbliche affinché i residenti possano essere pienamente consapevoli dei progetti e informati sull'impatto prodotto sul loro stile di vita, i loro diritti e sull'*habitat* in generale. Nello sviluppo argomentativo viene pure esplicitato, al p.to 5.1, che, nell'eventualità di una consultazione preventiva di senso contrario all'interesse statale, l'amministrazione competente ad avere ultima voce in capitolo dovrebbe motivare la propria decisione contraria alla volontà collettiva fissando anche i parametri che riducano al minimo l'impatto sulle comunità e sugli ecosistemi e prevedendo i metodi di mitigazione, compensazione e riparazione dei danni e, se possibile, integrando i membri della comunità nei rispettivi progetti⁷.

Derechos Humanos, sent. *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, 27 giugno 2012, reperibile sul repertorio dei casi sul sito <http://www.corteidh.or.cr>.

⁶ Con riguardo alle vie di accesso alla giustizia a tutela dei diritti che rilevano nella materia ambientale, l'ordinamento prevede due strumenti attivabili a ogni persona fisica e giuridica, e da ogni comunità riconosciuta. Il diritto a essere consultati è tutelato tramite *acción de protección*, promovibile qualora vi sia violazione di diritti costituzionali per mezzo di atti od omissioni di qualsiasi autorità pubblica (art. 88 cost.). Anche il diritto individuale e collettivo a vivere in un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato ex art. 14 cost., e i diritti della natura ex art. 71 cost., possono essere salvaguardati con questo strumento giudiziale. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali, invece, è tutelato mediante la *acción de acceso a la información pública*, ex art. 91 cost.

⁷ La sentenza è reperibile all'url <https://ww2.elmercurio.com.ec/2018/06/06/sentencia-con-la-que-se-ordena-detener-el-proyecto-minero-rio-blanco/>.

Il 3 agosto 2018, la sezione civile e commerciale della Corte provinciale di Azuay ha rigettato l'appello presentato dallo Stato per il tramite del Ministero delle miniere e del Ministero dell'ambiente. Ha peraltro ritenuto già assolto l'obbligo di consultazione preventiva a seguito del referendum nazionale del 4 febbraio 2018. In quella occasione, si chiese alla cittadinanza di esprimersi sulla revisione costituzionale per proibire senza eccezione alcuna l'estrazione di metalli, in tutte le sue fasi, nelle aree protette, nelle zone intangibili e nei centri urbani. Il 67,80% degli abitanti di Molletura si espressero a favore dell'emendamento (AZD 2018).

c) *La consulta ex art. 57, p.to 17, cost.*

Il p.to 17 dell'art. 57 cost. individua una ulteriore tipologia di consulta riservata alle *comunas*, comunità, popoli e nazionalità indigene, detta pre-legislativa in quanto il diritto a essere consultati deve concretarsi «prima dell'adozione di una misura legislativa che possa limitare o danneggiare qualsivoglia loro diritto collettivo». Ne discende che la consulta previa ex p.to 7 riguarda gli effetti concreti che le attività amministrative sulle risorse non rinnovabili possono avere sull'ambiente e sui diritti culturali dei popoli indigeni; mentre la consulta previa ex p.to 17 riguarda qualsiasi misura legislativa che possa incidere sui diritti collettivi di tali comunità – che si riverberano anche sui territori ancestrali e le risorse naturali –, e costituisce un requisito preliminare da assolvere pena l'incostituzionalità dell'atto adottato. A definire più nitidamente le regole basiche da osservare per l'esercizio della consulta pre-legislativa con riguardo agli attori e alle fasi procedurali è intervenuta, dapprima, la Corte costituzionale ecuadoriana con una decisione sulla *Ley de Minería* (sent. n. 001-10-SIN-CC, 18 marzo 2010) resa nelle more di una normativa *ad hoc* che all'epoca risultava ancora assente e, in seguito, un atto parlamentare, la cui adozione venne imposta dal giudice delle leggi.

Il perimetro operativo della consulta delineato mediante il formante giudiziale indica in primo luogo le collettività che godono di tale diritto. Riprendendo l'art. 56 cost., si menzionano le *comunas*, le comunità, i popoli e le nazionalità indigene, afroecuadoriane e montubie, tutti gruppi che potrebbero essere pregiudicati nei loro diritti collettivi in misura concreta ed effettiva dall'applicazione della legge. Spetta all'Assemblea nazionale il compito di identificare i gruppi da consultare, avvalendosi del supporto tecnico del *Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador* (CODENPE). Le procedure deliberative devono svolgersi nel rispetto della cultura, delle regole e delle pratiche vigenti all'interno di ciascun gruppo, e l'esito della consulta va comunicato nella lingua madre della rispettiva comunità consultata. Le autorità coinvolte in questa procedura sono il *Consejo de Gobierno Comunal* o il *Cabildo* e l'*Asamblea General*. Nella prassi, questo requisito risulta essere il più eluso (Simbaña 2012, 6).

In merito ai profili procedurali, la Corte indica i quattro passaggi in cui si articola lo svolgimento della consulta pre-legislativa. Nella fase preparatoria, l'Assemblea nazionale fissa l'agenda della consultazione identificando i temi da dibattere, il procedimento da seguire, la tempistica e la procedura di dialogo e di presa delle decisioni. Nella fase di convocazione pubblica, l'Assemblea nazionale apre ufficialmente la consulta e istituisce un ufficio centrale di informazione e ricezione dei documenti relativi alla consulta nella capitale e nelle province interessate; entro cinque giorni lavorativi il Consiglio nazionale elettorale raccoglie le iscrizioni dei gruppi che intendono partecipare. Nella fase di registrazione, informazione ed esecuzione, l'Assemblea nazionale garantisce la consegna dei dati utili per attuare la consulta e le indicazioni delle regole da seguire, della tempistica per il suo completamento e delle ulteriori informazioni atte ad agevolare la deliberazione; entro venti giorni lavorativi dalla data di chiusura delle registrazioni, gli uffici competenti ricevono la documentazione prodotta a seguito della consulta all'interno delle varie comunità coinvolte. Infine, nella fase dell'analisi dei risultati e della chiusura del procedimento, l'Assemblea nazionale è tenuta a istituire di un tavolo di lavoro formato, da una parte, dai delegati dei gruppi partecipanti e, dall'altra, da una commissione legislativa *ad hoc*; i suoi lavori devono terminare entro venti giorni lavorativi, salvo proroga concessa dal parlamento. In questa fase si svolge la discussione pubblica sugli esiti della consulta e sulle posizioni espresse dalle comunità interessate circa gli effetti che la nuova legge potrebbe avere sui loro diritti collettivi. Una volta raggiunto il consenso su uno o più profili in discussione, ed avendo esplicitato e motivato l'eventuale dissenso dell'Assemblea su di essi, il presidente dell'organo legislativo dichiara chiusa la procedura e presenta i risultati della consultazione.

In ottemperanza a quanto statuito nella sentenza, il Consiglio dell'Amministrazione legislativa dell'Assemblea nazionale ha specificato nel 2012 il procedimento della consulta pre-legislativa mediante un atto amministrativo, intitolato "*Instructivo para la Aplicación de la Consulta Prelegislativa*" (pubblicato nel *Registro Oficial Separata*, 2012-06-27, n. 733). Oltre ai gruppi individuati dalla Corte, l'art. 1 dell'atto riconosce anche le organizzazioni dei titolari dei diritti collettivi quali soggetti della consulta. All'art. 3 vengono esplicitati i principi su cui si regge il processo partecipativo, ossia opportunità (il che implica che esso avvenga prima dell'approvazione della legge), tempo ragionevole (per concedere ai gruppi il tempo necessario per deliberare), buona fede (affinché i gruppi consultati deliberino in un clima di fiducia, collaborazione e reciproco rispetto), interculturalità e plurinazionalità (essendo questi i principi fondamentali dell'ordinamento), informazione vera e sufficiente (a cura dell'Assemblea nazionale), autonomia (dei gruppi, liberi da condizionamenti). I successivi disposti delineano le quattro fasi in cui si articola la consulta, seguendo l'impostazione indicata dalla Corte costituzionale.

La rappresentanza degli interessi della natura nei processi deliberativi

Un ultimo profilo meritevole di attenzione riguarda la rappresentanza degli interessi di Madre Terra nei processi deliberativi e, in particolare, nelle consulte previe. Le fonti del diritto non offrono indicazioni in merito alla partecipazione di questa vera e propria invitata di pietra ai consessi dialogali. Eppure, come osserva autorevole dottrina, la costituzionalizzazione dei diritti di *Pacha Mama* anela «a “normalizzare” in termini generali e preventivi, ossia non solo a seguito di casi giudiziari, il richiamo alla natura come elemento costitutivo dell’ordinamento giuridico» (Carducci 2017, 517). Perché, dunque, non estendere la stessa garanzia agli enti non umani dell’Ecuador che, per giunta, sono gli unici al mondo a godere del privilegio di un riconoscimento di rango costituzionale? Una decisione in tal senso sarebbe certo gravida di conseguenze problematiche, ma affermerebbe pienamente la soggettività giuridica della natura.

È d’uopo segnalare che *Pacha Mama* può stare in giudizio qualora i suoi diritti siano violati, stante la previsione ex art. 71, c. 2, cost., che abilita tutte le persone, comunità, popoli o nazionalità a richiedere alle autorità pubbliche la piena applicazione dei diritti della natura. Alla stregua di un minore o di un incapace che deve avvalersi di un tutore per compiere determinati atti in nome e per suo conto, gli enti non umani possono avvalersi di chiunque per pretendere il ripristino della situazione *ex ante* la lesione e anche per ottenere eventuali risarcimenti, che andranno in un apposito fondo pubblico. La garanzia processuale si concreta in una azione popolare denominata *acción de protección* sollevabile, anche da chi non sia stato direttamente danneggiato, davanti al giudice di prima istanza del luogo dove è avvenuta la violazione del diritto. Per contro, *Pacha Mama* non è abilitata a far valere le sue ragioni in altre sedi, facendo apparire incoerente il disegno costituzionale. Siffatta “dimenticanza” mette in luce le criticità legate alla scelta di abbracciare la visione ecocentrica. Il silenzio del costituente così come del legislatore non esime chi scrive dal congetturare alcune ipotesi, sulla base della tendenza registrabile nel panorama giuscomparato ad ampliare le categorie di rappresentati fino a ricomprendervi gli enti non umani.

Emblematico è il caso neozelandese che, del pari all’Ecuador, fonda l’architettura giuridica dell’approccio ecocentrico sulla teoria di Christopher D. Stone, il quale concepisce la natura come una pluralità di soggetti giuridici titolari di diritti (Baldin 2014, 155 ss.). Il *Whanganui River Agreement* sottoscritto nel 2012 fra il governo e il popolo maori ha previsto il conferimento della personalità giuridica al fiume Whanganui, stabilendo la nomina di due *guardians*, uno scelto dalla Corona e l’altro dai nativi, con il compito di agire, parlare e anche partecipare agli *iter* normativi in nome dell’interesse di questa entità vivente. Un altro esempio si rintraccia in India: nel caso *Salim v. State*

of *Uttarakhand et al.* del 2017, l'Alta corte dello Stato federato di Uttarakhand ha dichiarato i fiumi Gange e Yamuna persone giuridiche viventi e ha indicato tre tutori, nelle figure del direttore del progetto Namami Gange finalizzato a ridurre il livello di inquinamento, il Segretario di Stato e l'Avvocato generale dello Stato, affidando loro il compito di proteggere, conservare e promuovere il benessere di queste entità (Louvin 2018, 258 s.). Diversa la scelta effettuata nel 2017 dal Ministero dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile della Colombia, che si è auto-designato legale rappresentante dei diritti del fiume Atrato, dando seguito in questo modo alla sentenza n. T-622 del 2016 della Corte costituzionale che ha riconosciuto il fiume un ente soggetto di diritti (decreto n. 1148 del 5 luglio 2017).

Quale potrebbe essere una ipotetica soluzione per l'Ecuador? Chi, in altri termini, sarebbe autorizzato a farsi portavoce della natura nelle consultazioni preventive? Le possibilità sono virtualmente molteplici. Se si considera la norma che autorizza chiunque ad adire il giudice per salvaguardare i diritti della natura, per analogia una prima risposta potrebbe essere chiunque anche per l'esercizio degli istituti deliberativi. Una scelta restrittiva potrebbe indirizzarsi verso le associazioni ambientaliste e, nei casi di consulte ex art. 57 cost., anche verso le rappresentanze dei popoli indigeni, unici veri depositari della cosmovisione ecocentrica. Plausibile anche l'idea di più *guardians*, sulla falsariga della Nuova Zelanda e dell'India, ognuno designato da organi diversi. Una strada più praticabile, a nostro modesto avviso, è offerta dalla *Defensoría del Pueblo*, istituzione pubblica ecuadoriana che già ora promuove e tutela i diritti della natura oltre a quelli delle persone e delle collettività, e che potrebbe essere ulteriormente incaricata di rappresentare *Pacha Mama* nei processi deliberativi, in questo modo ovviando anche a eventuali problemi di difformità di vedute tra più tutori. Da escludersi invece la soluzione colombiana, in quanto un rappresentante del Ministero dell'ambiente quale portavoce degli enti non umani non sembra offrire sufficienti garanzie di terzietà.

Considerazioni conclusive

Mediante le consulte si attua il dovere primario dello Stato di difendere il patrimonio naturale, proteggere l'ambiente, promuovere la partecipazione dei cittadini, garantire il diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato e anche l'integrità culturale, sociale ed economica delle popolazioni indigene. Come sopra chiarito, non si tratta di acquisire un permesso bensì di creare le condizioni affinché le comunità interessate partecipino attivamente e liberamente alla formulazione, valutazione e direzione dei programmi e alla stesura delle norme che le riguardano. E di difendere i loro diritti

costituzionali al fine di prevenire eventuali violazioni. Nonostante le consultazioni siano obbligatorie, si tengono solo di rado, rivelando la fragilità della cultura democratica di questo Paese. Altrettanto fragili appaiono le fondamenta della soggettività della natura, che trova modo per farsi “ascoltare” solo in via repressiva e non anche nelle sedi decisionali.

Lo Stato estrattivista dispiega i suoi effetti senza preoccuparsi di disattendere la lettera della costituzione, la quale affida alle istituzioni sia il compito di attivare molteplici occasioni di partecipazione democratica a ogni livello di governo e mediante diverse varietà di meccanismi, sia il compito di tenere in debita considerazione le istanze della natura e anche delle generazioni future. Tutti richiami inseriti nel testo fondamentale proprio per ovviare alle conseguenze negative di politiche estrattiviste cieche ai bisogni e ai diritti fondamentali degli esseri umani e incuranti dei disastri che possono arrecare all'*habitat* circostante. L'unico freno a tali interventi sembra essere nelle mani dei giudici, a conferma del fatto che, tra i pilastri della democrazia ambientale, è l'accesso alla giustizia quello più importante, la chiave di volta che consente l'esercizio effettivo degli altri due pilastri.

Bibliografia

Allegretti, U.

2006 'Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti', *Democrazia e diritto*, 3, pp. 151-166.

2011 'Democrazia partecipativa' (voce), *Enc. diritto*, ann. IV, Milano, Giuffrè, pp. 295-334.

Andrade, G.

2016 *Las comunas ancestrales de Quito Retos y desafíos en la planificación urbanística*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional.

AZD,

2018 'El proceso sobre el caso del proyecto de megaminería Río Blanco sigue en veremos', *El Mercurio*, 7.8.2018, <https://ww2.elmercurio.com.ec/2018/08/07/el-proceso-sobre-el-caso-del-proyecto-de-megamineria-rio-blanco-sigue-en-veremos-el-estado-prepara-su-defensa/>

Bagni, S.

2017 *Il popolo legislatore*, Bologna, Bononia Univ. Press.

Baldin, S.

2014 'I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'etica *ambiental exigente* in America Latina', in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*, Bologna, Filodiritto, pp. 155-183.

Bifulco, R.

2009 'Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa', www.astrid.eu.

Bobbio, L.

2005 'La democrazia deliberativa nella pratica', *St. merc.*, 73, pp. 67-88.

Carducci, M.

2017 'Natura (diritti della)' (voce), *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, Milano, UTET, pp. 486-521.

2014 'Costituzionalismo e sopravvivenza umana', www.diritticomparati.it, 9 maggio.

Echeverría, H. e Suárez, S.

2013 *Tutela judicial efectiva en materia ambiental: el caso ecuatoriano*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, https://accessinitiative.org/sites/default/files/tutela-judicial-ambiental_2013_0.pdf.

Feola, M.

2014 *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, Giappichelli.

Floridia, A. e Vignati, R.

2014 'Deliberativa, diretta o partecipativa?', *Quad. Sociologia*, 65, pp. 51-74.

Gudynas, E.

2009 'Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas: revisión y alternativas en América Latina', *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 19, pp. 53-72.

Lanni, S.

2017 *Il diritto nell'America Latina*, Napoli, ESI.

Louvin, R.

2018 *Aqua Æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, Giappichelli.

Pellizzoni, L.

2005 'Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa', in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 7-48.

Pogrebinski, T.

2016 'Comparing Deliberative Systems: An Assessment of 12 Countries in Latin America', <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b2216cfc-9e07-4b12-bb3d-22c94bdbf881.pdf>.

Siclari, D.

2011 'L'evoluzione dei pilastri della "democrazia ambientale": "partecipazione pubblica" e "accesso alla giustizia"', *Dereito: revista jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela*, 1, pp. 43-83.

Simbaña, F.

2012 'Consulta previa y democracia en el Ecuador', *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación. Comunicación política y pueblos indígenas*, 120, diciembre, pp. 4-8.

Valastro, A.

2010 'Partecipazione, politiche pubbliche, diritti', in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene.

Zibechi, R.

2016 *La nuova corsa all'oro. Società estrattive e rapina*, <https://camminardomandando.wordpress.com/quaderni/>.

About the Author

Serena Baldin is currently Associate Professor of Comparative Public Law at the University of Trieste. She is the author of two books, five edited books and several articles and chapters written in Italian, English, and Spanish, mainly devoted to constitutional justice, minority protection, environmental constitutionalism, and cultural heritage. Her most recent publications include: 'I beni culturali immateriali e la partecipazione della società nella loro salvaguardia: dalle convenzioni internazionali alla normativa in Italia e Spagna', *DPCE online*, 3 (2018); 'Lo Stato nazione del popolo ebraico. Considerazioni sulla forma dello Stato israeliano alla luce della Legge fondamentale del 2018', *Revista General de Derecho Público Comparado*, 24, (2018); and 'The Recourse to Foreign Legal Sources by the Southeast Asian Constitutional and Supreme Courts', G.F. Ferrari ed., Brill, forthcoming.

SERENA BALDIN

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: SERENA.BALDIN@dispes.units.it

Malthusianism, neo-malthusianism and Anthropocene. A reading through the perspective of recorded history and deep history

Malthusianesimo, neo-malthusianesimo e Antropocene. Una lettura attraverso la prospettiva della *recorded history* e della *deep history*

Riccardo Braggion

Abstract

If it is true that geological discontinuities, as well systemic, like climate change, overpopulation, depletion of traditional energy sources, are evidences that today can hardly be questioned, this article intends to address, through the perspective of recorded history and deep history, those particular contributions that, in the complex warp of narratives that emerged on a global level, have proposed interpretations that resort to Malthusian and Neo-Malthusian paradigms. In this perspective of investigation, it is clear the role of the recent global crisis as a historical-economic phenomenon that has triggered countless debates about the overall stability of the system and accelerated the appearance of numerous questions about political-economic scenarios and the related political and social implications to come.

Se è vero che discontinuità geologiche oltre che sistemiche come il cambiamento climatico, la sovrappopolazione, l'esaurirsi delle tradizionali fonti energetiche, sono evidenze che difficilmente oggi possono essere messe in discussione, il presente articolo intende affrontare, attraverso la prospettiva della *recorded history* e della *deep history*, quei particolari contributi che, nel complesso ordito di narrazioni emerse a livello globale, hanno prospettato interpretazioni che ricorrono a paradigmi malthusiani e neomalthusiani. In questa prospettiva di indagine risulta evidente il ruolo della recente crisi globale quale fenomeno storico-economico che ha innescato innumerevoli dibattiti circa la tenuta complessiva del sistema e accelerato la comparsa di numerosi interrogativi circa gli scenari politico-economici e relative implicazioni politiche e sociali a venire.

Keywords

Malthusianism, Neo-malthusianism, Deep History, Anthropocene, Climate Change, Economic Growth, Capitalism

Malthusianesimo, neo-malthusianesimo, *deep history*, antropocene, cambiamenti climatici, crescita economica, capitalismo

Questa è la prosa del mondo quale appare alla propria e all'altrui coscienza, un mondo fatto di finitezza e di mutamenti, involupato nel relativo, oppresso dalla necessità, alla quale il singolo non è in grado di sottrarsi. Infatti ogni vivente isolato rimane nella contraddizione di essere a sé per se stesso come questo conchiuso uno, ma di dipendere al contempo da ciò che è altro, mentre la lotta per la soluzione della contraddizione non va oltre il tentativo di questa guerra permanente.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Estetica*, Torino, Einaudi, 1967, p. 171.

Il presente articolo costituisce l'abbozzo di una ricerca in ambito storico economico che fa sua una precisa scelta metodologica volta a rintracciare, nell'ordito di narrazioni contemporanee, l'emergere di paradigmi malthusiani e neo-malthusiani. Si può ragionevolmente affermare che simile prospettiva sia corroborata dalla profonda eco a livello transdisciplinare che sta suscitando il recente dibattito internazionale intorno all'Antropocene e al suo profondo portato teleologico-politico costituito dal concetto di *agency* geologica¹.

Per questo tale impianto di analisi può costituire uno strumento di indagine originale al fine di comprendere discontinuità sistemiche e cambiamenti di lungo periodo legati a fasi cicliche di crescita economica, al capitalismo e all'intima natura delle sue crisi.

In questo senso l'obiettivo di identificare la comparsa di paradigmi di ascendenza malthusiana e neo-malthusiana è, da un lato, finalizzato a descrivere le profonde trasformazioni occorse e in corso su scala planetaria, bypassando letture di matrice neo-classica e, dall'altro, un modo per articolare un discorso che tenga conto del rapporto multiscalare fra istituzioni, mercato, fonti energetiche, sapere scientifico e livello di sviluppo tecnologico (Lawson 1997, Bhaskar 2008).

L'articolo presenterà una serie di case studies (connessi a specifiche discipline) nei quali è stata rinvenuta la presenza di spiegazioni che fanno ricorso ai suddetti paradigmi. Lungo il testo, le tematiche indagate e il tema neo-malthusiano per eccellenza, la natura antropica del cambiamento climatico, sono stati successivamente posti a confronto con le prospettive d'indagine offerte dalla *recorded history* e dalla *deep history*².

¹ Per una disamina puntuale del concetto vedi *infra*.

² Per una breve disamina circa gli odierni regimi di legittimazione del sapere storico, con particolare riferimento al rapporto fra storia e storia naturale e fra micro e macro storia, si veda Andreozzi 2017.

Con particolare riferimento al cambiamento climatico, lo scopo è quello di evidenziare le differenti storicità che esso schiude (umana e non umana, sociale e naturale) (Chakrabarty 2009, 2014: 1)³ e le differenti ricadute delle analisi volte a definirne l'oggetto d'indagine e il campo teorico di produzione degli effetti (Althusser 1971: 44)⁴.

Sulla scorta di ciò è stato pertanto possibile ipotizzare come il rinnovato armamentario concettuale contemporaneo legato a scenari malthusiani non sia che l'evidenza contro-intuitiva, e dunque *non poi tanto evidente (quindi ideologica?)*, di un sistema di moniti legati ai limiti allo sviluppo e all'impossibilità di prospettive di crescita economica fin qui intese (e relativi modelli di crescita incrementale). Detto questo, quasi in controtendenza sembrano riaffiorare interrogativi su quelle che sono, e forse ancor più, quali saranno, le basi sociali dello sviluppo capitalistico e gli effetti delle sue traiettorie di lungo periodo. Corsi e ricorsi della storia, o meglio alla fine della storia, nell'epoca dell'Antropocene.

Malthusianesimo e neo-malthusianesimo

Anzitutto risulta opportuno ricordare come le letture di impostazione cosiddetta malthusiana rimandino indiscutibilmente a Robert Thomas Malthus cui universalmente si attribuisce la paternità di una delle più dirompenti intuizioni della storia sull'andamento della popolazione. Merito principale del modello demografico, prima ancora che economico, di Malthus è stato quello di postulare, sulla base dei rilevamenti empirici effettuati nelle colonie inglesi del New England, il divergere degli andamenti legati all'incremento demografico rispetto alle capacità di rinnovamento

³ In questo senso un riferimento importante va riconosciuto al lavoro dello storico Dipesh Chakrabarty: "Anthropogenic global warming brings into view the collision—or the running up against one another—of three histories that, from the point of view of human history, are normally assumed to be working at such different and distinct paces that they are treated as processes separate from one another for all practical purposes: the history of the earth system, the history of life including that of human evolution on the planet, and the more recent history of industrial civilization (for many, capitalism). Humans now unintentionally straddle these three histories that operate on different scales and at different speeds.", Chakrabarty D. (2014), *Climate and Capital: On Conjoined Histories*. *Critical Inquiry* 41 (1), pp. 1.

⁴ A tal proposito Louis Althusser: "La conoscenza, operando sul suo oggetto (di conoscenza), non opera dunque sull'oggetto reale ma sulla sua materia prima, costituente, nel senso rigoroso del termine, il suo oggetto (di conoscenza) che è, fin dalle forme più rudimentali della conoscenza, distinto dall'oggetto reale poiché la materia prima è sempre-e-già, [...] già trasformata attraverso l'impostazione della struttura complessa (sensibile-tecnica-ideologica) che la costituisce come oggetto della conoscenza, come l'oggetto che essa sta trasformando, di cui sta modificando le forme, nel corso del suo processo di sviluppo, per produrre conoscenze incessantemente trasformate ma che non cesseranno mai di condurre al suo oggetto, nel senso di oggetto della conoscenza".

delle risorse naturali. Detta altrimenti, il tasso di rinnovamento delle risorse agricole, che avanza con progressione lineare e sottostante alla legge dei rendimenti decrescenti, dato un certo livello di benessere diffuso nella società, a un certo punto risulta insufficiente per sopperire alla crescita della popolazione che avanza in via esponenziale. Esito principale di questo schematico modello di previsione è che la popolazione, a un certo punto del suo incremento, va inesorabilmente incontro a vincoli di natura materiale, costituiti dallo spazio geografico e dall'impossibilità di garantire cibo a sufficienza per tutti i membri della società (Malthus 1798); salvo, *naturalmente*, l'operare in combinato disposto di freni preventivi⁵ e positivi⁶ volti a smorzare la pressione demografica (per esempio con politiche legate alla denatalità o l'avverarsi di crisi di mortalità).

Va evidenziato come, già a partire dalla prima metà dello scorso secolo, il paradigma teorico alla base della teoria demografica di Malthus non solo si sia prestato a formulazioni connesse a problematiche quali il sovrappopolamento, ma abbia oltretutto prefigurato diversi scenari costellati da vincoli e criticità generate dal processo di crescita economica tipico dello sviluppo del capitalismo avanzato.

A partire dagli anni Sessanta tutto il filone legato alla riflessione sul rapporto scarsità/risorse/popolazione conobbe, a questo proposito, una forte popolarità grazie a due importanti studi di impianto manifestamente scientifico: "Population Bomb" di Paul R. Erlich (Erlich 1968) e "Limits to Growth" (Meadows et al. 1972), commissionato al MIT dal Club di Roma e pubblicato nel 1972 da Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers e William W. Behrens III.

Va inoltre evidenziato come, al tempo, gli studi sopra richiamati abbiano segnato una discontinuità epistemologica rispetto ai precedenti moniti malthusiani, esibendo un indiscusso primato scientifico e temporale in virtù del ricorso ai calcolatori elettronici, strumento che da allora ha potenziato incredibilmente le capacità di modellizzazione e previsione degli scenari di rischio costituiti dall'impatto sistemico dei comportamenti umani.

Tuttavia simili lavori più che risonanza in ambito accademico suscitarono un notevole interesse fra l'opinione pubblica, esercitando un certo peso nell'agone politico internazionale. A stretto giro, quasi a riaffermarne la portata apocalittica del

⁵ "The preventive check appears to operate in some degree through all the ranks of society in England. There are some men, even in the highest rank, who are prevented from marrying by the idea of the expenses that they must retrench, and the fancied pleasures that they must deprive themselves of, on the supposition of having a family." (Malthus 1798: 20).

⁶ "The positive check to population, by which I mean the check that represses an increase which is already begun, is confined chiefly, though not perhaps solely, to the lowest orders of society." *Ibidem* p. 23.

messaggio contenuto nel monito di *Limits to Growth*, si scatenarono la prima grande crisi capitalistica dalla fine del secondo conflitto mondiale, la crisi petrolifera del 1973 e, negli stessi anni, la più grande crisi agricola e dei mercati cerealicoli della seconda metà del secolo.

Uno scarto che, infine, segna una decisiva differenza fra teoria malthusiana e analisi neo-malthusiane è, in un certo senso, l'enfasi che venne posta sulle basi energetiche minerali/fossili che costituirono l'infrastruttura materiale del modo di produzione industriale moderno (Malanima 2006). Elemento questo che, oltre ad aver segnato la frattura metabolica (Foster 1999) che operò una rottura irreparabile nel processo interdipendente del metabolismo sociale (Marx 1975), non poté che prefigurare, non solo lo squilibrio tra tasso di crescita capitalistico, risorse rinnovabili e non rinnovabili, ma altresì la contestuale comparsa di variabili inedite e ulteriori per l'analisi (nella forma di esternalità negative) come l'inquinamento ambientale e la crisi climatica.

Malthusianesimi e neo-malthusianesimi contemporanei

Il rimando sintetico alle caratteristiche teoriche malthusiane e neo-malthusiane, sotto il profilo delle loro implicazioni dal punto di vista del pensiero economico e della dottrina politica, è funzionale per chiarire la ricomparsa di questi paradigmi all'interno delle interpretazioni e narrazioni del contemporaneo dibattito internazionale.

Caratteristica peculiare dei paradigmi sopra esposti è il peso riposto nel rapporto scarsità/risorse che permette di formulare in un'ottica, tanto di breve quanto di lungo periodo, spiegazioni (e delineare *exit strategies* politiche) delle crisi che stanno attraversando il capitalismo e la vita sul pianeta⁷.

La varietà dei campi in cui è dato rinvenire l'elemento malthusiano/neo-malthusiano, seppur in forma abbozzata e talora qualitativamente anche molto differente (o addirittura incompatibile), riflette tuttavia una certa frequenza e accelerazione nella comparsa di questa eterotopia teorica; sia nei lavori accademici e nelle ricerche dei più importanti istituti e think tank mondiali, sia nelle programmazioni strategiche degli stati nazione e degli organismi internazionali e sovranazionali.

Detto questo, si può ragionevolmente sostenere come uno dei punti di forza di questo paradigma sia costituito dalla trasversalità e dalla polimorfa capacità di presa sulle questioni di governance sistemica. Sintetizzando esso si presenta quale:

⁷ Nel corso dell'articolo saranno via via illustrate le analisi di impronta malthusiana, i temi e relative discipline. A tal proposito si veda l'ALLEGATO 1.

- un dispositivo teorico-sistemico che, trasversalmente e periodicamente, fa e ha fatto la sua comparsa nelle analisi economiche neoclassiche in varie forme⁸;
- uno degli assi che sostengono, oggi forse più mai, gran parte dei modelli storici e di governance assunti esplicitamente o implicitamente per spiegare, prima ancora che il destino delle società, le future prospettive di vita dell'uomo sulla terra.

Alla luce di questi chiarimenti è possibile presentare una breve ricognizione su tutta una serie di altre spiegazioni malthusiane (oltre a quella, neo-malthusiana del cambiamento climatico) legate, ancor prima che alla recorded history, alla storia recente, o meglio, alle narrazioni della crisi economica globale.

I case studies malthusiani: crisi dei prezzi delle materie prime alimentari 2007/8 e 2010/11, austerità e crisi del debito sovrano europeo, implicazioni finanziarie del rischio climatico

Sono tre gli ambiti e case studies⁹ in cui si scorgono evidenze, più o meno esplicite, nel ricorso a paradigmi malthusiani: la crisi dei prezzi delle materie prime alimentari 2007/8 e 2010/11, il fenomeno dell'austerità e della crisi del debito sovrano europeo, le recenti implicazioni finanziarie del rischio climatico.

Sulla scorta di quanto detto in premessa, la scelta di indagare i casi individuati è stata formulata per tracciare il ricorso ed il ricorrere nella storia recente di spiegazioni che postulano il paradigma della scarsità in relazione alla tenuta dei sistemi di governance.

Malgrado i tre ambiti indicati possano evidenziare caratteristiche molto differenti, se non addirittura qualitativamente e quantitativamente incomparabili, essi presentano tuttavia un tratto comune piuttosto interessante e cioè il più o meno strumentale occultamento ideologico delle conseguenze sociali (la disuguaglianza e/o il conflitto sociale), esito, ora piuttosto evidente (Stiglitz 2012, Stiglitz e Greenwald 2014, Stiglitz 2015, Piketty 2013, Krugman 2012) delle scelte applicate a partire dai macro-modelli economico/politici posti in essere nell'ultimo decennio.

- *Crisi dei prezzi delle materie prime alimentari (2007/8 e 2010/11)*

⁸ Per una recente ed esauriente rassegna si veda: (Chiarini e Malanima 2012)

⁹ Vedi l'ALLEGATO 2.

Un primo filone di spiegazioni si rinviene nelle crisi dei prezzi delle materie prime alimentari 2007/8 e 2010/11, corollario delle turbolenze finanziarie derivanti dalla crisi mondiale scoppiata nel 2008.

Le fonti in questo caso sono i report, le analisi e le proiezioni macroeconomiche a cura della FAO, del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale compresi fra il 2007 ed il 2012 (FAO 2006, FAO 2009, FAO 2011, FAO 2012a, FAO 2012b). I contributi emersi da questi autorevoli organismi internazionali hanno successivamente originato un intenso dibattito non soltanto in ambito accademico/scientifico, ma anche diffusosi tra l'opinione pubblica e i mass media.

Le argomentazioni sostenute dal ricorso al paradigma malthusiano hanno sovente individuato, fra le cause scatenanti la corsa al rialzo dei prezzi delle commodity alimentari (impetuoso come non si vedeva dal 1973), il processo di crescita dei paesi di area BRICS; detta altrimenti, il miglioramento del tenore di vita dei paesi in via di sviluppo avrebbe dunque sospinto la domanda mondiale¹⁰.

Solo via via che le due crisi in questione dispiegavano i loro effetti è emerso da più parti con più chiarezza il peso di dinamiche economiche ascrivibili agli attuali assetti dei mercati finanziari, dei beni alimentari ed energetici (Kay 2016):

- La produzione crescente di biocombustibili (FAO 2008a, FAO 2012);
- L'inflazione spinta in alto dall'aumento del prezzo del petrolio (FAO 2006, IFPRI 2008);
- Le politiche protezionistiche di alcuni paesi produttori di commodity alimentari¹¹ (FAO 2008a, FAO 2011);
- Il ruolo centrale giocato dalla speculazione finanziaria che, in tempi non sospetti caratterizzati da turbolenze finanziarie, ha identificato nei beni alimentari un bene rifugio (FAO 2008a, FAO 2008b).

Altri studi (Lagi et al. 2011, Lagi et al. 2012) sono andati oltre evidenziando una correlazione diretta fra spinte al rialzo e speculazione, così come fra aumento del prezzo del pane e comparsa di conflitti sociali. Gli autori di "The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East" prendono appunto in esame lo scenario politico delle proteste violente nel Nord Africa e nel Medio Oriente nel 2011 e le rivolte precedenti del 2008 rintracciando una correlazione con i picchi dei prezzi

¹⁰ Si veda soprattutto World Bank 2000 e Fao 2006.

¹¹ Financial crash could deepen food crisis. Protectionism, less aid not a solution. FAO, newsroom, 15 October 2008, Rome. <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000937/>

alimentari globali. Gli elementi così incrociati hanno permesso loro di identificare una soglia specifica del prezzo del cibo oltre la quale le proteste diventano probabili.

Quest'ultimo contributo sembra rimettere in scena gli elementi caratterizzanti la drammaturgia del binomio fame/scarsità tipico della trappola malthusiana. In realtà questi studi sembrano dirci molto di più; evidenziando il legame causale diretto fra aumento della domanda di beni alimentari e inflazione, disuguaglianze sociali e comparsa di conflitti civili, ci suggeriscono – *mutatis mutandis* – che “la società si evolve non come un aggregato di individui, ma come un insieme composito articolato in classi, il cui equilibrio, le cui contraddizioni e i cui movimenti, regolati in ultima istanza dalle forme di spartizione del reddito complessivo, rivestono una decisiva importanza nell'andamento dell'economia” (Malanima 1979: 295).

In questo senso l'instabilità politica interpretabile in chiave malthusiana come spinta al rialzo dei prezzi causata dalla domanda è il prodotto da evidenti disuguaglianze sociali e dunque, citando Brenner, “the malthusian cycle of long-term stagnation, as well as other forms of economic backwardness, can only be fully understood as the product of established structure of class relation (particularly “surplus-extraction relation”)” (Brenner 1976: 37).

- *Austerità e crisi del debito sovrano europeo (2011/18)*

Un secondo filone del dibattito internazionale in cui si riconosce il paradigma malthusiano è quello che fa capo alle teorie economiche che predicano misure di austerità espansiva, forme di risanamento strutturale dei conti pubblici, unitamente a riforme politiche volte a consolidare dinamiche competitive di mercato.

Questo assetto della politica economica statale ha avuto larga applicazione a livello internazionale a partire dagli anni Settanta e in particolare in Europa in risposta alla recente crisi economica ed è stato attuato con l'obiettivo di assicurare stabilità finanziaria degli stati e del mercato unico europeo per garantire trend di crescita sostenibile ed inclusiva.

PPremettendo che il presente articolo intende affrontare tale questione solo per i propositi già esposti, non si fa mistero di come le cosiddette misure di austerità, spending review e ristrutturazione della finanza pubblica prescritte a molti stati partner europei siano state ritenute uno dei fattori alla base, ad esempio, della crisi greca e, più in generale, della recessione che ha colpito l'eurozona a partire dal 2011 (Krugman 2012, Blyth 2013, Armingeon et al. 2012).

Le fonti del dibattito qui utili vanno rintracciate tra le analisi che hanno quantitativamente cercato di stabilire come dannose, per la crescita economica degli Stati nazionali, tutte quelle scelte di spesa pubblica condotte con una eccessiva percentuale di indebitamento e con un rapporto debito/PIL oltre una soglia di rischio non accettabile.

Uno degli studi manifesto, in seguito clamorosamente smentito (Herndon 2013), in questo senso è “Growth in a Time of Debt” di Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff (Reinhart e Rogoff 2010) nel quale si sostiene che il debito pubblico di una nazione, raggiunta la soglia del 90% del Pil, diventa un ostacolo insuperabile alla crescita. Complemento al lavoro in questione risultano le ricerche di Alesina (Alesina 2010) e Giavazzi (Giavazzi et al. 1999) in cui si postula che consolidamenti fiscali stimolino consumi e investimenti privati. Si tratta di un effetto giocato sul ruolo delle aspettative, e dunque contro-intuitivo, significativamente definito *non keynesiano*.

Fra gli elementi non secondari all’analisi, in questo senso, va evidenziato come l’orbito di narrazioni dominanti intavolato da policy makers e think tank economici che ha monopolizzato l’arena deliberativa europea a partire dal 2011 abbia, frequentemente ed inequivocabilmente, assunto il tono del monito traducibile nella formula: “Fino ad ora si è vissuto al di sopra delle proprie possibilità”.

- *Implicazioni finanziarie del rischio climatico*

Nel caso in questione il binomio rischio/incertezza (Knight 1921) risulta essere l’infrastruttura teorica di un’altra serie di modelli di ascendenza malthusiana in cui, però, la necessità di tradurre in termini probabilistici scenari segnati da cambiamenti ecologici non costituisce solo un modo per definire le conseguenze dei cambiamenti climatici sull’umanità.

Già a partire dal 2003 iniziano a comparire ricerche che si muovono in questa direzione, come ad esempio lo studio “Who will pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges” a cura del Fondo Monetario Internazionale (Peter 2003) i cui assunti si ritrovano, con alcune differenze, in uno degli studi più recenti in questo senso, “After Paris Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change”, pubblicato sempre dal Fondo Monetario Internazionale ad inizio 2016 (Farid et al. 2016).

Analogo impianto è posto in essere per esempio anche da Martin L. Weitzman (Weitzman 2009, Weitzman 2012) del dipartimento di economia di Harvard, il quale ha analizzato le implicazioni dell’“incertezza strutturale per l’economia generate da catastrofi a bassa probabilità e ad alto impatto” (Weitzman 2009: 1, trad. it. mia).

Il passaggio dall’imprevedibilità ecologica dei punti di non ritorno (tipping point) a scenari di rischio corre dunque lungo un binario parallelo, e si traduce, biforcandosi, tanto in minacce rappresentate da emergenze ecologiche/climatiche, quanto in rischi per la tenuta dei sistemi fiscali nazionali ai quali spetterebbe l’onere di sopperire ai costi sociali e alla ricostruzione qualora si verificassero catastrofi ambientali.

Complessivamente, questo recente filone di analisi che si avvale dello stato dell’arte degli strumenti di analisi e modellizzazione finanziaria e climatologica, in cui lo

schema costi/benefici è applicato al cambiamento climatico, ha prodotto in anni recenti una crescente bibliografia.

Da questo punto di vista sembra non evidenziarsi alcuna discontinuità rispetto al classico impianto teorico marginalista neoclassico. Specie se si tratta del decisore politico, pensato a operare paradigmaticamente, in quanto agente razionale che ha come obiettivo la massimizzazione dell'utilità individuale, all'interno di scenari in cui l'incertezza viene quanto più possibile tradotta in rischio oggettivabile.

Elemento di novità sta invece nell'aver messo a sistema il fatto che le spese per riparare gli effetti delle catastrofi ecologiche, una volta occorse, potrebbero compromettere la sostenibilità dei sistemi fiscali degli Stati. In questo senso allora le spese in investimenti per l'adattamento e la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico sembrano prospettare buone possibilità per la stabilità dei conti pubblici anche in termini di crescita economica.

A questo proposito gli assunti neo-malthusiani di Erlich e del Club di Roma appaiono più veri ancora se applicati alle sorti del capitalismo; sembra infatti che esso possa sopravvivere a se stesso, solo a patto di rivoluzionarsi in chiave sostenibile (Kenis e Lievens 2015).

Quanto indicato, appare oltremodo evidente nei lavori di molti teorici e ricercatori di orientamento eterodosso e non-mainstream per i quali la crisi ambientale non costituisce altro che il contraltare della crisi del capitalismo. Emanuele Leonardi, in "Carbon trading dogma: Theoretical assumptions and practical implications of global carbon markets" (Leonardi 2017), sostiene che l'intero impianto concettuale e politico della governance climatica (cap&trade, Clear Development Mechanism, Certified Emission Reduction e Catastrophe bond) altro non è che uno dei modi contemporanei di cattura e generazione del valore, in cui le logiche della rendita finanziaria e le odierne forme di astrazione economica e sussunzione della vita sono al servizio di forme aggiornate di accumulazione di capitale.

Sulla scorta di questa breve disamina, in estrema sintesi, si potrebbe infine abbozzare un'ipotesi. Se la storia del capitalismo degli ultimi sette secoli ha mostrato come esista un'inscindibile relazione tra geopolitica ed alta finanza nelle transizioni egemoniche e nelle forme di accumulazione capitalistica alla base del commercio internazionale (Arrighi 1996, Wallerstein 1978), come pensare allora scenari futuri in cui il capitalismo e gli assetti di potere internazionale siano stati compromessi non solo e non tanto da catastrofi ambientali ma da default finanziari legati a costi incalcolabili per la ricostruzione? Una svolta sostenibile per il capitalismo e la politica fiscale degli Stati sarà allora imprescindibile e tutto il sistema di strumenti finanziari volti a favorire incentivi per investimenti in mitigazione dell'impatto climatico e decarbonizzazione

dell'economia sono una condizione vitale al sistema (Kenis e Lievens 2015, Newell e Paterson 2012, Böhm et al. 2012).

Fino a questo punto della ricerca sono stati presentati alcuni case studies esemplificativi della tesi che si intende dimostrare. Quanto sembra essere stato confermato risulta pertanto, non solo la presenza di paradigmi malthusiani/neo-malthusiani congiuntamente alla comparsa di una più profonda consapevolezza di immani catastrofi alle porte, ma altresì il legame inscindibile fra disparità, capitalismo, tecniche di governo e tenuta dei sistemi sociali.

Appare quantomeno scontato dire che, fra i temi sopra esposti, quello del cambiamento climatico (e del suo analogo filosofico legato alla fine del mondo, De Castro e Danowski 2017) rappresenta il più importante e complesso tema da affrontare fra le letture malthusiane/neo-malthusiane contemporanee. Sarà pertanto interessante porre in esame, secondo due prospettive storiografiche differenti (recorded e deep history), il portato del cambiamento climatico per approfondire la dimensione ontologica (Bhaskar 2010) del paradigma malthusiano e infine chiarire – in termini di rimandi tra sapere scientifico, istituzioni, mercato, agency geologica – il rapporto tra quelle che possono essere le prospettive di sviluppo del capitalismo (e dei suoi modelli di crescita) e gli scenari futuri nell'epoca dell'Antropocene.

Cambiamento climatico e recorded history

La recorded history (Brooke 2014, Jo e Armitage 2014, Smail 2008) offre un quadro conoscitivo storico legato non solo alla comparsa della civiltà, ma anche, e più precisamente, a quello spaccato di storia del mondo che inizia con la comparsa della scrittura e di altre forme di archiviazione grafica dal sapere.

Il cambiamento climatico, in questa prospettiva, è dunque una dimensione dal significato profondamente storico (che ha origine, ad esempio, con l'avvio della Rivoluzione Industriale inglese), oltre che legato e scenari politici (sviluppo diseguale, rapporto centro/periferia, globalizzazione, disponibilità di fonti energetiche, avanzamento tecnologico). Sotto questo profilo, per esempio, il cambiamento climatico reca con sé la traccia delle dinamiche mondiali del capitalismo e del suo sviluppo che ha modificato l'ecosistema metabolico planetario (Clack e York 2005).

A livello storico documentale, il soggetto storico appare ben definito (gli stati, le classi dirigenti, i rapporti di mercato) con implicazioni radicali in termini di governance politica globale che, come si dimostrerà, si trovano sempre più frequentemente al centro del dibattito internazionale, sussunti nella dimensione economica del mercato.

Capitalismo, industrializzazione, globalizzazione, sfruttamento delle fonti energetiche fossili sono tutti elementi di quel grande mosaico che compone la parabola storica del mondo, il cui centro di irradiazione è stato il continente europeo¹². Una stagione contrassegnata da un processo di sviluppo tecnologico dirompente, crescita economica e demografica senza precedenti e ora profondamente messa in discussione da evidenze scientifiche forti circa presunti limiti allo sviluppo di natura energetica, demografica, climatologica che compromettono la sopravvivenza dello stesso capitalismo.

Nell'ottica della recorded history, gli assunti malthusiani e neo-malthusiani vanno letti all'interno di un dominio afferente alla storia europea e mondiale della civiltà e del capitalismo, in uno scenario, via via nel corso dei secoli, monopolizzato su scala globale, affine alla comparsa e alla proliferazione della razionalità liberale (Bernstein 1996, O'Malley 2009) e del libero mercato. In questa prospettiva storica rischio, incertezza e governance sono connaturati e consustanziali alla genealogia del pensiero liberale e dello stato moderno.

Il balzo in avanti che ha caratterizzato lo sviluppo europeo e il modo di produzione capitalistico non prescinderebbe, pertanto, da un rapporto strumentale ed estrattivo dell'ecosistema e delle sue risorse. A questo proposito John Bellamy Foster, in *Treadmill of Accumulation* del 2005, sostiene che "the choice between barbarism and civilization is not simply a question of the organization of the human relations within society but also a question of the organization of the human relation to the environment" (Bellamy Foster 2005: 7)¹³.

Il malthusianesimo va qui inteso come funzione che mette in relazione scarsità¹⁴ e risorse, inquadrato all'interno di un complesso di tecniche di astrazione economica,

¹² A tal proposito risulta opportuno sottolineare come questa diffusa concezione *prometeica* del primato europeo e, ancor prima, inglese (Landes 1978) sia da temperare con le più recenti prospettive storiografiche che, a partire dal XIX secolo, hanno ricostruito le ragioni strutturali e congiunturali delle traiettorie mondiali all'origine della *grande divergenza* tra Europa e Asia (su tutti Pomeranz 2004).

¹³ Tuttavia, in chiave eco-sistemica, la natura risulta essa stessa co-prodotta dall'evoluzione storica della civiltà. L'impianto teorico di Foster (Foster 1999, Foster 2005) e Clark e York (Clack e York 2005) va opportunamente posto in dialogo con le posizioni espresse da Jason W. Moore (Moore 2011 e Moore 2016) il quale ha sviluppato in chiave eco-sistemica il metodo di analisi spaziale del capitalismo (Braudel 1981) e dei sistemi-mondo (Wallerstein 1978). L'analisi di Moore prevede, infatti, il superamento di manichee divisioni tra natura e società, per cui i concetti di natura passiva e risorse naturali sfruttate dell'azione predatoria dell'essere umano vanno approfonditi. In questo senso emerge come la totalità dello sviluppo storico del capitalismo sia da considerarsi il prodotto di un'intrinseca interdipendenza che lega natura, risorse e la loro riorganizzazione all'interno dei modi di produzione capitalistici e dei sistemi di potere che, richiamandosi a Wallerstein, Moore ha definito ecologia-mondo.

¹⁴ Così Volpi, citando Polany: "una definizione di economia e soggetto economico puramente formale non ha carattere universale, dato che [...] gli studi antropologici mostrano che di fatto sono esistite economie senza scarsità" in Volpi F., *Oggetto e metodo dell'economia politica*, Franco Angeli 2013;

di governo della società e di scenari di gestione tecnica della vita, dell'ambiente e del rischio (Beck 1992, Beck 1995, Buono 2016).

A pieno titolo, dunque, le discipline economiche hanno assunto negli ultimi decenni un ruolo cardine nell'ambito delle politiche di mitigazione e contenimento del rischio climatico. Il loro statuto egemonico si instaura, a riguardo, non solo e non tanto a partire dalla capacità di mettere in campo metodi statistici e inferenziali per fornire strumenti analitici e operativi sulla base di modelli predittivi secondo un'ambivalente analogia tra metodo economico e fisica classica (Bhaskar 2008, Lawson 1997, Volpi 2013), quanto anche in una prospettiva per cui le questioni politiche sono pensabili (e risolvibili) solo in un'ottica di mercato: quella che Leonardi, a riguardo del sistema di contenimento delle emissioni di anidride carbonica, chiama Carbon Trading Dogma (Leonardi 2017).

Il mercato svolge un ruolo importante quanto quello svolto dagli Stati nelle trattative internazionali sugli accordi climatici. Come spazio istituzionalizzato in cui avvengono interazioni economiche e sociali di natura utilitaristica, è ritenuto centrale nell'ottica di stimolare l'efficienza e permettere l'individuazione dei prezzi di equilibrio nelle emissioni di Co2 (MacKenzie 2009). È questo, complessivamente, il principio che regge le cosiddette analisi costi/benefici e che sottostà a tutte le politiche pubbliche che promuovono, attraverso i mercati, sistemi cap&trade e carbon tax emission.

La razionalità neoclassica, applicata alle scienze che determinano i rapporti di mercato, presuppone, dal canto suo, forme generali di equilibrio che "giustificano la preferenza per la scelta di istituzioni sociali e politiche basate su decisioni individuali" con la conseguenza inoltre che "eliminando le classi, le diverse posizioni sociali dei soggetti, le contraddizioni e i conflitti, i mutamenti che tutti questi elementi subiscono e determinano nella storia, il capitalismo come forma storica di organizzazione dell'economia, cessa di essere un oggetto e un problema, le sue categorie sono universali e applicabili ad ogni forma e organizzazione dell'economia e tendenzialmente, a ogni attività e istituzione umana, dalla produzione allo scambio, dalla politica alla famiglia" (Volpi 2013: 141) fino all'ambiente e alla vita futura sul pianeta.

Secondo lo schema ritratto tramite la prospettiva storica della recorded history si può, infine, forse affermare che l'attuale impostazione del problema della crescita (endogena) e della sostenibilità ecosistemica è stata orientata in un'ottica eccessivamente dipendente dalla dimensione dei fallimenti di mercato e da modelli economici basati sulle stime dei prezzi e dell'efficienza con cui opera il tasso di sostituzione tecnologico (Barbier 1999, Smulders 2005).

George Dalton (ed), *Primitive, Archaic, and Modern Economics: Essays of Karl Polanyi* (New York: Doubleday & Company, 1968);

Mercato, ambiente, società, tecnologia e razionalità neoclassica sono imbricati in una serie di riferimenti complessi, apparentemente astorici, teoricamente *opachi*.

Quanto si è invece trascurato sono interrogativi, ancora più importanti, che concernono discontinuità tecnologiche e nuovi circuiti di creazione del valore (Mason 2015, Mazzucato 2018), il rapporto fra trasformazioni sociotecnologiche e path dependence (Zenghelis 2016), come, infine, i processi di transizione energetica e la dimensione storico-sociale nelle scelte riguardanti le prospettive di sicurezza energetica (Cherp e Jewell 2011, Cherp e Jewell 2014) e giustizia ambientale (Barca 2011).

In questo senso, già nel 1996, Crenshaw e Jenkins in “Social Structure and Global Climate Change: Sociological Propositions concerning the Greenhouse Effect” affermavano: “although neo-Malthusian arguments about population growth, affluence and advanced technology may prove decisive in the long run, arguments derived from modernization, ecological-evolutionary, world-system and state-centered theories of development point to a set of emergent properties, non-linearities and equity conflicts that may significantly alter these projections. Future policy discussions need to be informed by these considerations of social structure to be effective” (Crenshaw e Jenkins 1996: 341).

Il cambiamento climatico e il neo-malthusianesimo nell’ottica della deep history

Branca della storiografia nata negli Stati Uniti all’inizio del 2000, la deep history (Brooke 2014, Smail 2008) permette di mettere a fuoco alcuni elementi non evidenti nella tradizionale trattazione neo-malthusiana del cambiamento climatico.

Il campo d’indagine della deep history è la storia umana intesa come passato remoto della specie umana, tanto che la frontiera delle sue analisi può essere fatta risalire fino a 50.000, 500.000 o anche 2,6 milioni di anni. Per far ciò si avvale inoltre di tutta una serie di discipline ausiliarie come la biologia, l’antropologia e la linguistica.

Tale prospettiva permette così di inquadrare una precisa porzione della storia del mondo, detta Antropocene, la cui datazione, ancora al centro del dibattito fra gli esperti, costituisce un ribaltamento di paradigma rispetto alla presenza dell’uomo sulla terra. L’Antropocene rappresenta infatti una fase della storia del mondo a partire dalla quale l’uomo e i sistemi antropizzati hanno iniziato a incidere sull’assetto terrestre alla pari delle altre forze geologiche e geofisiche.

In relazione all’Antropocene l’uomo va inteso sotto il profilo di agency geologica (Chakrabarty 2009), concetto ibrido che considera l’essere umano come *specie-agente anonimo* di cambiamento geologico e climatologico e, al tempo stesso, ne traccia un

profilo che è anche storico e collettivo. Storico e collettivo perché la presenza umana, a un certo punto della sua storia, ha iniziato a produrre effetti permanenti sull'ecosistema a partire dal 1750 e, in particolare, convengono alcuni eminenti studiosi, dal secondo dopoguerra, inizio dell'epoca ribattezzata "The Great Acceleration" (Steffen 2004, Hibbard et al. 2006).

L'impronta ecologica dell'uomo si spiega infatti solo a partire dall'affermazione storica di alcuni modelli di civiltà avvenuta con l'introduzione e lo sviluppo di tecnologie avanzate di utilizzo e trasformazione delle risorse energetiche minerali e fossili.

È dunque possibile trovare utili analogie e discordanze fra il concetto di agency geologica e il paradigma neo-malthusiano. Il vantaggio del ricorso al concetto di agency geologica, e dunque all'interno di un quadro concettuale appartenente alla deep history, è che esso schiude tutta una serie di interessanti nodi teorici che la concezione del cambiamento climatico in ottica neo-malthusiana presenta solo sotto forma di moniti sui limiti dello sviluppo.

Ad esempio in un lavoro datato 2009 dello studioso Dipesh Chakrabarty intitolato "The Climate of History: Four Theses" (Chakrabarty 2009) si afferma che "i discorsi sulla crisi del cambiamento climatico" agiscono "sui limiti della comprensione storica" e questo a dire, inoltre, che "the Idea of the Anthropocene, the New Geological Epoch When Humans Exist as a Geological Force, Severely Qualifies Humanist Histories of Modernity/Globalization" (Chakrabarty 2009: 207).

Quest'argomentazione serve, in fondo, a Chackrabarty, storico ed esperto nel campo dei Cultural Studies, per dimostrare la non sufficiente radicalità delle spiegazioni che alcuni commentatori nel campo degli studi storici, post coloniali e culturali hanno formulato sul cambiamento climatico. Nell'ottica dell'ecologia-mondo, ad esempio, Moore (Moore 2011, Moore 2016), storico dell'ambiente e geografo storico della Binghamton University, ha coniato il termine Capitalocene per definire l'impatto della civiltà capitalistica sul pianeta. A tal riguardo, Moore rileva come il cambiamento climatico sia l'esito ultimo delle definitive e irreversibili conseguenze derivanti dai processi capitalistici di appropriazione e riorganizzazione dell'ecosistema e delle sue risorse. I rischi climatici sarebbero pertanto l'esito dell'*azione storica* dell'uomo che ha ingenerato ingiustizie ambientali così come sociali.

In ogni caso, nell'economia del presente scritto, le implicazioni non-umaniste in chiave di agency geologica messe in evidenza anche da Chackrabarty risultano quanto mai interessanti e possono essere tradotte in quelle che sono le attuali posizioni neo-malthusiane *zoccolo duro* della ricerca scientifica. I principali contributi di questo dibattito provengono, infatti, dagli esponenti del mondo scientifico e dagli organismi

intergovernativi (IPCC)¹⁵ impegnati sul fronte degli studi ma anche nel ruolo di consulenti nelle scelte di policy climatica.

È sotto questa luce appunto che compare il paradigma neo-malthusiano: nella forma di quei duri moniti provenienti dal mondo della scienza e dei panel sul clima, da cui emergono fosche previsioni sull'umanità quale specie animale a rischio di estinzione. Un *mondo senza di noi* (Anders 1972), il cui profilo è asetticamente tracciato da parametri oggettivi e di cui non è possibile avere una precisa cognizione teleologico-politica in quanto “la crisi non si trova *nel* tempo e *nello* spazio ma è una crisi del tempo e dello spazio” (De Castro e Danowski 2017).

Le discipline e le questioni di agency geologica, dalla paleoclimatologia alla climatologia, dalla geo-storia alla geo-ingegneria, afferiscono infatti tanto alla dimensione fossile e macro-scalare dell'ecosfera e dei sistemi complessi di previsione delle catastrofi, quanto al sistema degli oggetti matematico-scientifici che esibiscono qualità indipendenti dalla nostra mente e dalla nostra natura (Putnam 1981).

Svincolati da implicazioni antropocentriche e tare storico-sociali, alcuni fra i tratti comuni a queste forme di neo-malthusianesimo si riconoscono, inoltre, nell'urgenza e nell'enfasi retorica¹⁶ volte alla mobilitazione diffusa tra il mondo scientifico e tipiche di tutto un certo mondo controculturale. Dato non nuovo e risalente al clamore sollevato dalle tesi del Club di Roma nel 1972 e che si registra, con alterna popolarità, fra i movimenti politici ambientalisti e le correnti economiche eterodosse (Latouche 2008).

In quest'ottica il mondo scientifico e le sue pratiche apparirebbero in un certo senso, non in antitesi, ma certamente fuori fuoco, da un lato, rispetto alle questioni di equità e temporalità storica delle civiltà tipica delle scienze sociali e, dall'altro, incapaci di incidere efficacemente nelle trattative o esercitare una qualche forma di lobbying nei confronti dei decisori politici.

In questa veste appariva ad esempio, nel 2004, il primo studio “The Great Acceleration” (Steffen et al. 2004) che, pur avendo incrociato in forma inedita dati e proiezioni sistemiche di lungo periodo, ha presentato l'umanità come aggregato sociale universalizzato e indistinto, venendo per questo motivo criticato aspramente (Malm 2014); l'analogo in fondo dei modelli neoclassici che occultano, più o meno apertamente, il capitalismo come forma storica di organizzazione dell'economia (Volpi 2013). Non a caso, la prospettiva di Steffen e del gruppo di ricerca IGBP che ha prodotto le ricerche “The Great Acceleration” ha successivamente integrato l'ele-

¹⁵ IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, www.ipcc.ch

¹⁶ “The rhetoric of the climate scientists in what they write to persuade the public, on the other hand, is often remarkably vitalist.” In Chakrabarty D. (2014), op. cit. p. 5.

mento sociale mancante (Steffen et al. 2015) alla *grande narrazione* che caratterizza l'Antropocene.

È possibile ipotizzare, dunque, che buona parte dei contributi e dei dibattiti scientifici che trattano cambiamento climatico declinato in chiave neo-malthusiana complicano la comprensione del problema in chiave storico-economica. A questo proposito, infatti, Sörlin e Warde (Sörlin e Warde 2009) affermano che un quadro di riferimento opportunamente articolato dello sviluppo complessivo, passato e futuro, dell'umanità dovrebbe tenere conto di tutta una serie di elementi: "human history marked by crises, regime shifts, disasters and constantly changing patterns of adjustments to limits and confines. Indeed, this now emerges as a new historical meta-narrative" (Sörlin e Warde 2009: 2).

In conclusione si potrebbe affermare che l'emergere del paradigma neo-malthusiano nello scenario di riferimento della deep history e dell'Antropocene impone una rifondazione ontologica di quella che è la trama epistemologica delle deduzioni e delle controdeduzioni intercorrenti fra sapere scientifico, scelte politiche, modelli economici e prospettive storiche di sviluppo capitalismo.

Prospettiva che vede probabilmente come capofila il sociologo Bruno Latour, per il quale scienza ed enunciati scientifici non solo creano un mondo comune (Latour 2000; Latour 2007; Latour 2009), ma sono il prodotto di un continuo *negoziato* tra politica ed epistemologia. E le discipline economiche non sono esenti da questa riflessione; in un recente articolo Latour chiosa: "finora gli economisti hanno solo mutato il mondo in vari modi, ora si tratta di interpretarlo" (Latour 2016: 123).

Conclusioni: "a perfect moral storm"¹⁷

È possibile formulare due conclusioni, una piuttosto evidente e una di natura ipotetica.

Prima ancora che essere neo-malthusiane, tutte le analisi scientifiche sul cambiamento climatico mancano di cogliere che quest'ultimo produce effetti su due incompatibili piani temporali. Quello non-umano e astorico della geostoria e della climatologia da un lato, quello politico ed economico di governance e gestione del rischio dall'altro (Chakrabarty 2009; Chakrabarty 2014).

L'incompletezza nell'affrontare il portato ontologico radicale e l'interdipendenza del problema ambientale globale (Bhaskar 2010) innescato dalla frattura metabolica

¹⁷ Gardiner S., *A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics, and the Problem of Corruption*, MIT Press, 2013.

del processo di sviluppo moderno è evidente nello scarto drammatico¹⁸ che intercorre oggi fra conoscenza del problema (apportata dal sapere scientifico), razionalità economica e dimensione politica (statuale e delle relazioni diplomatiche) ostaggio di paradossi (Giddens 2009) e schemi di interazione competitiva (Amadae 2015; Wood. 2011; DeCanio e Fremstad, Anders 2013; Madani 2013).

In questo senso, tralasciando il negazionismo climatico che qualifica la retorica politica trumpiana¹⁹, l'affermarsi in più ambiti di motivi malthusiani e neo-malthusiani sbilancia pericolosamente l'asse delle questioni non tanto sul fronte del mondo scientifico (sul quale il presente articolo non solleva in alcun modo questioni di legittimità) quanto sull'incompletezza dei modelli e delle prospettive che sono prodotte a livello storico e teorico economico.

In questo scenario costellato da importanti dilemmi storici, morali ed epistemologici si intende evidenziare alcuni possibili ostacoli per l'analisi storico economica presenti nell'odierna congiuntura²⁰ politica e teoretica:

1. L'occultamento, all'interno dell'impianto di analisi neoclassico, della struttura dei rapporti sociali e politici alla base delle indagini sul capitalismo e della sua rivoluzione sostenibile a venire (*vedi supra*);
2. La strumentalizzazione neoliberista (Klein 2007, Klein 2014, Springer, Birch e MacLeavy 2016) che, *ab origine, teorizza e pratica l'insostenibilità* di modelli equi e redistributivi di welfare e di ricchezza;
3. La sufficienza di certi ambienti intellettuali engagée che predicano la decrescita felice (Latouche 2008);
4. L'inefficacia di quelle che Snricek e Williams (Snricek e Williams 2013) hanno ribattezzato *Folk Politics*, feticcio culturale di una certa vulgata della sinistra occidentale contemporanea incuneata in un *cul de sac* fatto di valori che predicano la dimensione estemporanea, informale e localistica, incapace di definire un framework con-

¹⁸ "Significant gaps thus open up in the existing literature on the climate problem, between cognition and action, between what we scientifically know about it—the vastness of its non- or inhuman scale, for instance— and how we think about it when we treat it as a problem to be handled by the human means at our disposal". In Chakrabarty 2014 p. 3.

¹⁹ Return to the Madhouse: Climate Change Denial in the Age of Trump, Lecture by Michael Mann, Professor of Atmospheric Science, Penn State and Director, Earth System Science Center 20th June 2018 Università Ca' Foscari, Venice

²⁰ Il riferimento è a Althusser 2000.

cettuale ed un'agenda politica capaci di accogliere il portato globale delle sfide del terzo millennio.

In secondo luogo, è possibile avanzare, infine, un'ipotesi di natura storico economica.

Se le proiezioni future circa i livelli delle risorse energetiche non saranno certamente quelle che hanno favorito la grande accelerazione alla base della crescita industriale occidentale e se l'attuale è una stagnazione secolare, come Paul Krugman e Larry Summers hanno affermato²¹, come si interpreta a questo proposito la comparsa nel dibattito contemporaneo di così numerose spiegazioni malthusiane?

L'ipotesi di fondo è, infatti, che a minacciare le prospettive di crescita future ci siano la carenza di risorse globali e il riapparire, su scala mondiale, di limiti all'utilizzo di risorse (energetiche, ambientali). A sostegno di tale impianto concettuale stanno innanzitutto prospettive storiche e demografiche di lungo periodo, oggi molto importanti a livello storiografico²², che hanno legato trend di crescita (e di aumento del PIL pro capite) al calo demografico (e alle crisi di mortalità), fasi indicate come le uniche capaci di consentire l'accumulazione delle risorse necessarie per avviare fasi di crescita intensiva.

In tale ottica, il riapparire di vincoli materiali all'interno dei sistemi economici (soprattutto limiti energetici che mettono pesantemente in discussione i paradigmi emersi con il dispiegarsi della Rivoluzione Industriale), qualora non si verificassero nuove innovazioni tecnologiche, non potrà che riproporre analoghi meccanismi di funzionamento dell'economia e dei cicli economici.

²¹ Krugman, L. e Summers, A., *Secular Stagnation, Coalmines, Bubbles*
<https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/11/16/secular-stagnation-coalmines-bubbles-and-larry-summers/?smid=tw-NytimesKrugman&seid=auto>

²² Per un puntuale approfondimento si rimanda a Andreozzi 2015; Malanima 1997; Maddison 2004.

ALLEGATO 1

Tematiche	Disciplina/ambito	Paradigma malthusiano/neo-malthusiano rilevato	Fonti
Crisi ambientale/ climatica globale	Climatologia, Meteorologia, Fisica, Oceanografia, Chimica, Astronomia, Geografia, Geologia e Biologia/ Politiche del cambiamento climatico, Pannel e Organismi Internazionali.	Rischio catastrofi climatiche e ambientali (aumento delle temperature)	Letteratura scientifico-accademica/Report-technical paper IPCC
Crisi energetica	Geologia, Fisica, Ingegneria, Economia della crescita, Politica Economica, Economia Internazionale /Mercati delle materie prime, Mercati finanziari, Geopolitica.	Esaurimento delle fonti non-rinnovabili	Letteratura scientifico-accademica
Crisi del prezzo delle materie prime 2007/8 e 2010/11	Politica Economica, Economia Internazionale /Mercati delle materie prime, Mercati finanziari	Sovrappopolamento nei paesi in via di sviluppo e aumento della domanda mondiale	Letteratura scientifico-accademica, Paper FAO, OCSE, FMI, WB
Austerità economica	Politica Economica /Mercati finanziari	Tenuta del debito pubblico rispetto alla spesa statale	Letteratura scientifico-accademica, FMI, BCE
Dibattito sul rapporto sistemi fiscali / Cambiamento climatico	Politica economica , Economia climatica/Mercati finanziari	Spese per mitigazione dei cambiamenti climatici quale rischio potenziale per la sostenibilità/solvibilità fiscale degli stati	Letteratura scientifico-accademica, studi WB e FMI

ALLEGATO 2

	Impianto teorico caratterizzato dal paradigma malthusiano/ neo-malthusiano			Elemento mancante all'analisi malthusiana
	Pressione demografica/ domanda sociale	Elemento legato alla scarsità/ rischio tenuta sistemica	Effetto malthusiano (preventive/ positive checks)	Ricadute sociali
Caso 1 Crisi dei prezzi delle materie prime alimentari 2007/8 e 2010/11	Aumento della domanda di beni alimentari in presenza di crisi/stagnazione economica	Rialzo dei prezzi	Conflitto sociale → POSITIVE CHECKS (freni positivi)	Disparità iniziali nella distribuzione di ricchezza che conducono al conflitto sociale
Caso2 Austerità e crisi del debito sovrano europeo	Trend storici di crescita economica contestuali alla propensione al ripudio del debito propria di strutture istituzioni istituzionali deboli	Rischio insolvibilità e default	Austerità espansiva e misure di ristrutturazione del debito pubblico → PREVENTIVE CHECKS (freni preventivi)	Tagli nella spesa pubblica ed effetti economici recessivi con aumento delle disparità sociali e demografiche (invecchiamento, denatalità, incremento dell'incidenza di mortalità)
Caso 3 Implicazioni finanziarie del rischio climatico	Crisi ecologica dovuta all'insostenibilità della crescita sospinta dall'attuale modello di sviluppo industriale	Insolvibilità fiscale per gli effetti delle catastrofi climatiche	Rapporto spese benefici nella scelta di prevedere spese per la mitigazione dei cambiamenti climatici/sistema cap&trade → PREVENTIVE CHECKS (freni preventivi)	Antropocene ed estensione delle logiche di mercato alla biosfera, finanziarizzazione del rischio climatico, occultamento delle cause concrete legate alla crisi ecologica (logiche predatorie del mercato, disparità nord/sud del mondo, crisi cicliche del capitalismo)

Bibliografia

Alesina, A.

2010 *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, incontro ECOFIN, Madrid.

Althusser, L.

1971 *Leggere Il Capitale*, Milano, Feltrinelli.

2000 *Sul materialismo aleatorio*, Milano, Unicopli.

Amadae, S. M.

2015 *Prisoners of Reason: Game Theory and Neoliberal Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press;

Anders, G.

1972 *Enzeit und Zeitende. Gedanken Gedanke über die atomare Situation*, Munich, C. H. Beck.

Andreozzi, D.

2015 I cavalieri dell'apocalisse e le scarsità relative. Penurie, risorse, crisi e crescita nelle economie a energia limitata: il caso di Cremona (sec. XVII), in M. L. Ferrari, M. V. Pineiro (eds.), *Moia la carestia. La scarsità alimentare in età preindustriale*, Bologna, Il Mulino

2017 Senso e Potere. Alla ricerca della Storia tra Dimensioni, Conflitti, Rilevanze, in D. Andreozzi, (eds.), *Quantità/qualità: La storia tra sguardi micro e generalizzazioni*, Palermo, New Digital Press.

Armingeon, K. and Baccaro, L.

2012 Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation, *Industrial Law Journal*, 41 (3), pp. 254-275.

Arrighi, G.

1996 *Il lungo XX secolo: denaro, potere e le origini del nostro tempo*, Torino, Il Saggiatore.

Barbier, E. B.

1999 Endogenous Growth and Natural Resource Scarcity, *Environmental & Resource Economics*, 14 (1), pp. 51-74.

Barca, S.

2011 Energy property, and the industrial revolution narrative, *Ecological Economics*, 70 (7), pp. 1309-1315.

Beck, U.

1992 *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage.

1995 *Ecological Politics in an Age of Risk*, Cambridge, Polity Press.

Bellamy Foster J.

2005 The Treadmill of Accumulation: Schnaiberg's Environment and Marxian Political Economy, *Organization & Environment*, 18 (1), pp. 7-18.

Bernstein, P. L.

1996 *Against The Gods: The Remarkable Story of Risk*, New York, John Wiley & Sons.

Bhaskar, R.A.

2008 *A realist theory of science*, London & New York, Routledge.

Bhaskar, R.A. et al. (eds.)

2010 *Interdisciplinarity and climate change: transforming knowledge and practice for our global future*, Abingdon, Oxon, Routledge.

Blyth M.,

2013 *Austerity, The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.

Böhm, S. , Misoczky, M. C. and Moog, S.

2012 Greening Capitalism? A Marxist Critique of Carbon Markets, *Organization Studies*, 33 (11), pp. 1617-1638.

Braudel, F.

1981 *La dinamica del capitalismo*, il Mulino, Bologna

Brenner, R.

1976 Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe, *Past & Present*, 70, pp. 30-75.

Brooke, J.

2014 *Climate change and the Course of Global History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Buono, E.

2016 Utopia economica. Uno studio genealogico del neoliberalismo di Gary Becker in relazione al pensiero di Jeremy Bentham, *Nóema Rivista online di filosofia*, 7 (2).

Chakrabarty, D.

2009 The Climate of History: Four Theses, *Critical Inquiry*, 35 (2), pp. 197-222.

2014 Climate and Capital: On Conjoined Histories, *Critical Inquiry*, 41 (1), pp. 1-23.

Cherp, A. and Jewell, J.

2011 The Three Perspectives on Energy Security: Intellectual History, Disciplinary Roots and the Potential for Integration, *Environmental Sustainability*, 3, pp. 1-11.

2014 The Concept of Energy Security: Beyond the Four As, *Energy Policy*, 75, pp. 415-421.

- Chiarini, B. and Malanima, P. (eds.)
2012 *From Malthus' Stagnation to Sustained Growth*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Clack, B. and York, R.
2005 Carbon Metabolism: Global Capitalism, Climate Change, and the Biospheric Rift, *Theory and Society*, 34 (4), pp. 391-428.
- Crenshaw, E. and Jenkins, J.
1996 Social Structure and Global Climate Change: Sociological Propositions concerning the Greenhouse Effect, *Sociological Focus*, 29, pp. 341-358.
- Dalton, G. (ed.)
1968 *Primitive, Archaic, and Modern Economics: Essays of Karl Polanyi*, New York, Doubleday & Company.
- De Castro, E. V. and Danowski, D.
2017 *Esiste un mondo a finire. Saggio sulle paure della fine*. Milano, Nottetempo.
- DeCanio, S. and Fremstad, A.
2013 Game theory and climate diplomacy, *Ecological Economics*, 85 issue C, pp. 177-187;
- Erlich, R. P.
1968 *The Population Bomb*, New York, Ballantine.
- FAO
2006 *World Agriculture: Toward 2030-50*, Interim report, Roma, FAO.
2008a *The State of Food insecurity*, Roma, FAO.
2008b *The State of Food and Agriculture*, Roma, FAO.
2009 *The State of Agricultural Commodities Market*, Roma, FAO.
2011 *The State of food insecurity in the world 2011; Recent trends in world food commodity prices: costs and benefit*, Roma, FAO.
2012a *The State of Food Insecurity in the World 2012: Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Roma, FAO.
2012b *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision*, ESA Working paper n. 12-03, Roma, FAO.
- Farid M., Keen M., Papaioannou M., Parry I., Pattillo C., Ter-Martirosyan A., and other IMF Staf
2006 *After Paris: Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change*, Washington, International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1601.pdf>
- Foster, J. B.
1999 Marx's Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations for Environmental Sociology, *The American Journal of Sociology*, 105 (2), pp. 346-405.

Gardiner, S.

2013 *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change*, Oxford, Oxford University Press.

Giavazzi, F., Jappelli, T. and Pagano, M.

1999 *Searching for Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy*, CSEF Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper, n. 16.

Giddens, A.

2009 *The Politics of Climate Change*, Cambridge, Polity Press.

Herndon, T., Ash, M. and Pollin R.

2013 Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff, *PERI Working paper* n. 322.

Hibbard, K.A., Crutzen, P.J., Lambin E.F. et al.

2006 *Decadal interactions of humans and the environment*, in R. Costanza, L. Graumlich and W. Steffen (eds.) *Integrated History and Future of People on Earth*, Dahlem Workshop Report 96.

Hirshfeld, J.

1985 The Expanding Domains of Economics, *American Economic Review*, 75 (6), pp. 53-68.

IMF

2006 After Paris Fiscal, Macroeconomic, and Financial Implications of Climate Change, Washington, International Monetary Fund.

IFPRI

2008 *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, Policy Brief, Washington, IFPRI.

Jo, G. and Armitage, D.

2014 *The History Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press. historymanifesto.cambridge.org

Kay, C.

2016 'Neoliberalism and rural change. Land and capital concentration and precariousness of labour', in S. Springer, K. Birch and J. MacLeavy (eds.), *The Handbook of Neoliberalism*, London, Routledge.

Kenis, A. and Lievens, M.

2015 Greening the Economy or Economizing the Green Project? When Environmental Concerns Are Turned into a Means to Save the Market, *Review of Radical Political Economics*, 48 (2), pp. 217-234.

Klein, N.

2007 *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*, Toronto, Knopf Canada.

2014 *This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate*, New York, Simon & Schuster.

Knight, F. H.

1921 *Risk, Uncertainty, and Profit*, Boston, MA Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Company.

Krugman, P.

2012 *End This Depression Now*, New York, W. W. Norton & Company.

Lagi M., Bertrand K. Z. e Bar-Yam Y. (New England Complex Systems Institute),

2011 *The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East*, 2011. <https://arxiv.org/abs/1108.2455>

Lagi, M., Bar-Yam Yavni, B. and Bar-Yam Yaneer, K.Z.

2012 *The Food Crises: Predictive validation of a quantitative model of food prices including speculators and ethanol conversion*.

<https://arxiv.org/abs/1203.1313>

Landes, D. S.

2000 *Prometeo Liberato. Trasformazioni tecnologiche e sviluppo industriale nell'Europa occidentale dal 1750 ai giorni nostri*, Torino, Einaudi.

Latouche, S.

2008 *Breve Trattato sulla Decrescita Serena*, Torino, Bollati Boringhieri.

Latour, B.

2000 *Politiche della natura. Per una democrazia delle scienze*, Milano, Raffaello Cortina.

2007 *Disinventare la modernità. Conversazioni con François Ewald*, Milano, Elèuthera.

2009 *Non siamo mai stati moderni. Saggio d'antropologia simmetrica*, Milano, Elèuthera.

2016 Affetti dal capitalismo, *Aut Aut, Michel de Certeau. Un teatro della soggettività*, 369 (2), pp.111-128.

Lawson, T.

1997 *Economics and Reality*, London, Routledge.

Leonardi, E.

2017 Carbon Trading Dogma: Theoretical Assumptions and Practical Implications of Global Carbon Markets, *Ephemera: Theory and Politics in Organization*, 17 (1), pp. 61-87.

MacKenzie, D.

2009 *Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets*, *Accounting, Organizations and Society*, Elsevier, vol. 34 (3-4), pp. 440-455.

Madani, K.

2013 Modeling international climate change negotiations more responsibly: Can highly simplified game theory models provide reliable policy insights?, *Ecological Economics*, 90, pp. 68-76.

Maddison, A.

2009 *L'Occidente e il Resto del Mondo nell'economia mondiale: un'interpretazione Maddisoniana e Malthusiana dal 1000 al 2030*, Milano, Franco Angeli.

Malanima, P.

1979 Espansione e Declino: Economia e Società Fra Cinque e Seicento, *Studi Storici*, 20 (2), pp. 287-316.

1997 Tra due sistemi energetici. I consumi di energia in Europa fra il 1600 e il 1800, *Meridiana*, 30 (4), pp. 17-40.

2006 Energy Crisis and Growth 1650-1850. The European Deviation in a Comparative Perspective, *The Journal of Global History*, 1, pp. 101-21.

Malm, A. and Hornborg, A.

2014 The geology of mankind? A critique of the Anthropocene narrative, *The Anthropocene Review*, 1, pp. 62-69.

Malthus, T.

1798 *An Essay on the Principle of Population, as it affects the future improvement of society*, London, J. Johnson.

Marx, K.

1975 *Il capitale*, Libro secondo, Torino, Einaudi.

Mason, P.

2015 *PostCapitalism: A Guide to our Future*, London, Allen Lane.

Mazzucato, M.

2018 *The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*, London, Allen-Lane Penguin.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. And Behrens III, W. W.

1972 *The Limits to Growth*, Potomac Associates Universe.

Moore, J. W.

2011, Transcending the metabolic rift: a theory of crises in the capitalist world-ecology, *Journal of Peasant Studies*, 38 (1), pp. 1-46.

2016 *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*, Oakland, Kairos/PM Press.

Newell, P. and Paterson, M.

2012 *Climate Capitalism: Global Warming and the Transformation of the Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

O'Malley, P.

2009 Uncertainty Makes Us Free: Risk, Insurance and Freedom, *Behemoth: A Journal of Civilization*, Sydney Law School Research Paper.

Peter, S. H.

2003 *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*, Washington, International Monetary Fund.

Piketty, T.

2014 *Il Capitale nel XXI secolo*, Milano, Bombiani.

Pomeranz, K.

2004 *La grande divergenza. La Cina, l'Europa e la nascita dell'economia mondiale moderna*, Bologna, il Mulino.

Putnam, H.

1981 *Reason, Truth, and History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Reinhart, C. M. and Rogoff, K. E.

2010 *Growth in a Time of Debt*, *American Economic Review*, 100 (2), pp. 573-78.

Smail, D. L.

2008 *On Deep History and the Brain. An Ahmanson foundation book in the humanities*, Berkeley, Berkeley University of California Press.

Smulders, J. A.

2005 Endogenous technological change, natural resources and growth, in Simpson, R. D., Toman, M.A. and Ayres R. U. (eds.), *Scarcity and growth revisited: Natural resources and the environment in the new millennium* Baltimore, RFF Press.

Snricek, N. and Williams A.

2015 *Inventing the Future: Postcapitalism and a World Without Work*, London, Verso Books.

Sörlin, S. and Warde, P.

2009 Making the environment historical. An introduction, in S. Sörlin and P. Warde (eds), *Nature's End: History and the Environment*, London, Palgrave MacMillan, pp. 1-19.

Springer, S., Birch, K. and MacLeavy, J. (eds.)

2016 *The Handbook of Neoliberalism*, London, Routledge.

Steffen W., Sanderson A., Tyson PD. et al.

2004 *Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure*, Berlin, Heidelberg, New York, Springer-Verlag.

- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O. and Ludwig, C.
2015 The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration, *The Anthropocene Review*, 2(1), pp. 81-98.
- Stiglitz, J. E.
2012 *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, W.W. Norton & Company.
2015 *The great divide: unequal societies and what we can do about them*, New York, W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. and Greenwald, Bruce C.
2014 *Creating a learning society: a new approach to growth, development, and social progress*, New York, Columbia University Press.
- Stoknes, P. E.
2015 *What We Think About When We Try Not To Think About Global Warming*, Chelsea Green Publishing.
- Volpi, F.
2013 *Oggetto e metodo dell'economia politica*, Milano, Franco Angeli.
- Wallerstein, I.
1978 *Il Sistema Mondiale dell'Economia Mondo*, Bologna, Il Mulino.
- Weitzman, M. L.
2009 On Modeling and Interpreting the Economics of Catastrophic Climate Change, *Review of Economics and Statistics*, 91, pp. 1-19.
2009 Some Basic Economics of Climate Change, in Touffut J. P., *Changing Climate, Changing Economy*, Edward Elgar.
2012 GHG Targets as Insurance Against Catastrophic Climate Damages, *Journal of Public Economic Theory*, 14, pp. 221-244.
- Wood, P. J.
2011 Climate change and game theory, in Robert Costanza, K. Limburg and I. Kubiszewski (eds.), *Ecological Economics Reviews*, Ann. N.Y. Acad. Sci. 1219.
- World Bank
2000 *Commodities in the 20th Century*, *Global Commodity Markets*, 1.
- Zenghelis, D.
2016 Decarbonisation: Innovation and the Economics of Climate Change, In Jacobs, M. and Mazzucato, M. (eds.), *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Oxford, Wiley-Blackwell.

About the Author

Braggion Riccardo is currently Public administrator in the municipality of a small town (Marano Lagunare) of Friuli Venezia Giulia. He is an independent researcher in the field of Economic History. He has been working since 2012 for various organizations as a professional in the arts and cultural management.

RICCARDO BRAGGION

e-mail: BRAGGIONRICCARDOMOSA@gmail.com

The TAP Pipeline and the «Tyranny of Small Decisions»

Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»

Michele Carducci

Abstract

The article analyzes the Italian experience about the TAP gas pipeline, in the framework of Odum's theory of the "tyranny of small decisions" and the climate challenges, inaugurated by the Paris Agreement of 2015. The actions of the Italian Government narrate a national "strategy", which does not fully correspond to the European objectives of legitimizing energy decisions, based on deliberative democracy, and with the new climatic constraints to be achieved. On the contrary, the State has bound itself to TAP with a Treaty, explicitly inspired by the logic of the "capture" of the regulation. This situation has fueled social conflict in opposition to the project.

L'articolo analizza l'esperienza italiana in merito al gasdotto TAP, nel quadro della teoria di Odum della "tirannia delle piccole decisioni" e rispetto alle sfide sul clima, inaugurate dall'Accordo di Parigi del 2015. I provvedimenti del governo italiano narrano di una "strategia" nazionale, che non trova piena corrispondenza con gli obiettivi europei di legittimazione delle decisioni energetiche, fondati sulla democrazia deliberativa, e con i nuovi vincoli climatici da realizzare. Al contrario, lo Stato si è vincolato a TAP con un Trattato, esplicitamente ispirato alla logica della "cattura" del regolatore. Questa situazione ha alimentato la conflittualità sociale nei confronti del progetto.

Keywords

TAP, Climate Change, Regulatory Capture, Cost-Benefit Analysis, Ecosystem Approach

TAP, cambiamenti climatici, cattura del regolatore, analisi costi-benefici, approccio ecosistemico

Tra *Nomos* e narrazione

La vicenda italiana del gasdotto denominato TAP (*Trans Adriatic Pipeline*) descrive l'autobiografia di un sistema organizzativo e funzionale "multilivello", tra Europa, Stato ed enti locali, non del tutto adeguato alla complessità sistemica delle sfide, inaugurate con gli impegni dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015. Il progetto è stato formalmente definito "strategico" e di "interesse nazionale" dal Governo italiano. Tuttavia, gli atti normativi, procedurali e provvedimentali, che lo reggono, non appaiono sufficienti a renderne evidenti e comprensibili i contenuti di utilità sociale e ambientale. Anche per questo, le popolazioni e le amministrazioni locali, coinvolte dal suo approdo, ne hanno lamentato sin dall'inizio contraddizioni, incoerenze e lacune (Maggio 2017). La sua legittimazione politica è stata ulteriormente messa in discussione del nuovo Governo italiano, frutto di una coalizione di due movimenti (Lega e M5S), con posizioni diametralmente contrapposte sul tema, ma vincolate a un patto, il c.d. "contratto per il governo del cambiamento" (Carducci 2018a), che in merito tace, rinviando a futuri accordi la definizione del conflitto, dentro la coalizione e tra Governo e territori: accordi mai formalizzati, in quanto l'opera è stata comunque riconfermata, non perché riconosciuta "strategica", bensì per eccessiva onerosità di non meglio documentati titoli giuridici di risarcimento¹.

Da tale angolo di visuale, la vicenda TAP offre una rappresentazione concreta dello scenario istituzionale da tempo intuito dall'ecologo William E. Odum e noto come "tirannia delle piccole decisioni"² (Odum 1982), perché segnato da una pluralità di atti, la cui somma, però, non risolve problemi e difficoltà di comprensione, né edifica effettivamente la "strategia" narrata dalle definizioni normative, e soprattutto non realizza i macro-obiettivi di contenuto ambientale, ecologico e climatico che si dovrebbero perseguire, formalizzati dall'Accordo di Parigi, smontando, di riflesso, la credibilità effettiva della scelta deliberata. Con tali paradossi, le "piccole decisioni" diventano foriere di "tirannia", perché esprimono sì l'unico modo di agire conformemente a Costituzione, leggi e disposizioni europee, tra addizioni e delimitazioni di competenze e ambiti territoriali, ma nel contempo ne confessano la insufficienza sistemica ecologica, nono-

¹ La "inutilità" dell'opera era stata reiteratamente ribadita da diversi esponenti politici del nuovo Governo, in particolare dal Vice Presidente del Consiglio di Ministri, on. Luigi Di Maio, in occasione di numerose interviste televisive e di stampa, e dal Ministro per il Sud, sen. Barbara Lezzi, con un pubblico documento di denuncia del progetto per violazione della Convenzione di Aarhus e dell'Accordo di Parigi sul clima. I c.d. "costi di uscita", però, non sono mai stati resi pubblici nelle fonti ufficiali di verifica.

² La formula di Odum riprende il titolo di un saggio dell'economista statunitense A.E. Kahn ("The Tyranny of Small Decisions: Marked Failures, Imperfections, and the Limits of Economics", in *Kyklos*, 19, 1966, pp. 23-47).

stante la necessarietà legale (Cangelosi 2009; Muti 2008). La contraddizione, poi, sfocia in quella separazione tra *Nomos* e narrazione, tipica delle fasi di riadattamento del diritto alla realtà (Cover 2008).

Del resto, nella medesima prospettiva di constatazione dei paradossi tra diritto ed ecologica, si parla anche di "disfunzionalità" dei meccanismi istituzionali (Paul 2017), di "irresponsabilità" organizzativa intertemporale verso le generazioni future (Böhler 1991), oltre che di processi deliberativi, appiattiti su spazi ristretti di intervento rispetto alla dimensione globale della questione climatica (Baxi 2016).

Osservare, quindi, i limiti e le contraddizioni delle "piccole decisioni" sulla specifica vicenda TAP, serve anche a comprendere come la dimensione giuridica dell'ecologia non possa non essere studiata in una prospettiva più complessa, al cui interno, alla rituale constatazione delle conformità formali e procedurali, deve aggiungersi, come inesorabile complemento, la "tirannia" delle non scontate corrispondenze tra regole formali, narrazioni definitorie ed effetti prodotti, dato che i temi ecologici, a partire da quello climatico, sono e permangono globali.

Il primo paradosso: "strategia" nazionale per utilità altrui?

TAP è definita formalmente un'opera "strategica" e "di interesse nazionale". Il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, del 20 maggio 2015, lo dichiara esplicitamente: la sua realizzazione riveste, ai sensi dell'art. 37, c.1, del d.l. n. 133/2014 (convertito nella l. n. 164/2014), «*carattere di interesse strategico*» e costituisce una «*priorità a carattere nazionale*» e di «*pubblica utilità*», in quanto consentirà l'arrivo in Italia di una nuova fonte di approvvigionamento di gas e incrementerà «*la sicurezza degli approvvigionamenti di energia per l'Italia e l'Europa*». La "strategicità" del progetto – e quindi della decisione – è coniugata sulla narrazione della "sicurezza" degli approvvigionamenti di energia «*per l'Italia e l'Europa*», al di là della norma interposta di contenuto ambientale, costituita dal decreto del Ministro dell'Ambiente n. 223/2014.

Ma che cosa significa "sicurezza"? Alla risposta soccorre la disciplina europea, secondo la quale il gasdotto TAP svolge un ruolo importante nel raggiungimento dell'obiettivo di politica di «*diversificazione dell'approvvigionamento energetico in tutto il continente*», giacché inaugurerà il cosiddetto "*Corridoio Meridionale del Gas*", emancipato dalle rotte russa e libica. Proprio per questo, la Commissione europea, il Parlamento e il Consiglio lo hanno inserito tra i c.d. *PIC*, i "*Progetti di Interesse Comune*", disciplinati dalle nuove Linee guida TEN-E (*Trans-European Energy Infrastructure*) e da un apposito regolamento europeo, il n. 347 del 2013, successivamente integrato e modificato con gli atti nn. 1391/2013, 2016/89 e 2018/540. I c.d. *PIC* effettivamente rivestono "priorità

nazionale" degli Stati, ma contengono pure ulteriori tre obiettivi, fra loro concorrenti: in primo luogo, quello di «*diversificare le fonti energetiche*», non solo il loro approvvigionamento; poi quello di «*contribuire all'integrazione del mercato e al rafforzamento della concorrenza*»; infine, quello di «*ridurre le emissioni di CO₂*». Quest'ultimo, però, a seguito dell'adesione della Unione europea all'Accordo di Parigi sul clima, del 2015, è divenuto preminente e vincolante rispetto a tutti gli altri. In una parola, i c.d. PIC non descrivono solo infrastrutture, come invece la narrazione normativa italiana lascia intendere, ma impongono una determinata e anch'essa "strategica" *Compliance*: quella climatica (Oberthür 2016). Lo ha confermato di lì a poco il c.d. "Pacchetto Unione dell'Energia" della Commissione europea³.

Dal punto di vista delle forme giuridiche, il "*Corridoio Meridionale*" è una infrastruttura privata, gestita da diverse società multinazionali, reciprocamente partecipate, che cureranno il trasporto del gas e la manutenzione della rete, previa autorizzazione degli Stati coinvolti. La fonte del gas è nel giacimento di Shah Deniz, in Azerbaijan, ed è di proprietà di un consorzio di imprese per circa l'86% delle estrazioni. Tale proprietà è poi distribuita principalmente tra la società azera SOCAR, l'inglese BP, la russa LUKOIL, la Turkish Petroleum. La condotta si snoda per quasi 4.000 chilometri, attraversando la Georgia, sotto la responsabilità della società SCP, la Turchia, con la gestione di TANAP, e infine la Grecia, l'Albania e l'Italia, appunto con TAP, società registrata in Svizzera e partecipata a sua volta da BP (20%), SOCAR (20%), SNAM (20%), Fluxys (19%), Enagas (16%), Axpo (5%).

Quando venne definito nel 2003, l'ultimo tratto del "*Corridoio*" avrebbe dovuto attraversare i Balcani, per raggiungere l'Austria, quale punto di snodo fondamentale per l'intera Unione europea. Anche per questo, era stato denominato "Nabucco". Il dettaglio è significativo, perché attesta che le ragioni "strategiche" del "*Corridoio*" non riguardavano indissolubilmente l'Italia. Del resto, l'obiettivo dell'Unione europea risiedeva nel c.d. "raddoppio della linea adriatica" del gas, indipendentemente dal percorso italiano. È solo nel 2006 che la società TAP, non l'Unione europea, opta per l'approdo italiano, presso la penisola del Salento: un arrivo più vicino all'Albania e soprattutto con un unico interlocutore statale, rispetto alla complessa geografia politica balcanica, dotato, tra l'altro, di una legislazione del mercato energetico più favorevole all'investimento privato. Con questa decisione, il progetto adriatico si sviluppa per una lunghezza di 878 chilometri, 550 dei quali passanti per la Grecia, 215 per l'Albania, 105 sotto l'Adriatico e infine 8 chilometri in Italia, partendo dalla spiaggia di San Basilio, nel Comune di Melendugno in provincia di Lecce, per raggiungere un terminale di ricezione sempre nello stesso Comune e di lì partire con una ulteriore condotta di 56 chilometri, gestita

³ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/energy-union/>.

da SNAM e diretta a Mesagne, in provincia di Brindisi, per allacciarsi alla rete di distribuzione nazionale nel raddoppio esclusivamente italiano della "linea adriatica" di ricongiungimento con l'Austria. L'inizio delle erogazioni è programmato per il 2020.

Il gasdotto, in definitiva, sfocia in Italia ma non perde la sua originaria e prioritaria destinazione europea. Del resto, è da subito indicato come elemento costitutivo della funzione italiana di "Hub europeo dell'energia" in attuazione degli articoli 194 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e molti dei suoi contratti di fornitura, direttamente curati dalla proprietà dei giacimenti e non dai gestori privati delle tratte, risultano opzionati a favore di diversi Stati europei, a partire dalla Germania per causa delle decisioni di quest'ultima di chiudere le sue centrali nucleari.

La geopolitica europea del "*Corridoio Meridionale del Gas*" appare quindi contraddittoria (Siddi 2017). Immaginata per non dipendere esclusivamente dalle dinamiche politiche degli Stati proprietari dei giacimenti di gas, attraverso le loro società partecipate, si trova comunque a doversi affidare, per i contratti di fornitura, alle decisioni di ulteriori nuove società statali, come appunto il consorzio azero, al cui interno, come visto, operano società dei medesimi Paesi da cui ci si vorrebbe emancipare (la società russa LUKOIL, che provvede anche a vendere gas russo al Governo azero⁴). Pur non condizionata dalla instabilità politica mediorientale⁵, non può sottrarsi alle credenziali di Paesi a deriva autoritaria e illiberale, come la Turchia, e soprattutto accettare imbarazzanti compromessi con un sistema di potere, quello azero, costantemente al centro di inchieste transnazionali di corruzione e violazione dei diritti umani, promosse dallo stesso Consiglio d'Europa⁶.

Quasi casuale risulta invece la "strategia nazionale" italiana verso tale "*Corridoio*", dato che la decisione del coinvolgimento dell'Italia non è stata frutto di una deliberazione diretta del Governo⁷, né di una concertazione degli Stati europei beneficiari del gas, bensì l'esito prioritario di una opzione di convenienza privata della società gestrice del tratto adriatico del gasdotto. Per TAP, l'opzione negoziale verso l'Italia diventerà

⁴ Tra l'altro, secondo alcune fonti (<https://www.oxfordenergy.org/gas-programme/>), tale presenza russa in Azerbaijan renderebbe meno certa anche la finalità competitiva del nuovo approvvigionamento meridionale, dato che il controllo sui prezzi del gas permanerebbe condizionato comunque dal contesto russo.

⁵ Secondo fonti giornalistiche, il favore degli Stati Uniti per il gasdotto TAP deriverebbe dalla loro avversione al regime di Assad in Siria, contrario al transito sul proprio territorio del *Qatar-Turkey Pipeline*, altro corridoio utile all'Europa.

⁶ Si veda la sintesi al 2018 in <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Azerbaijan/Consiglio-d-Europa-Azerbaijan-resi-noti-risultati-della-commissione-di-inchiesta-187700>.

⁷ Nonostante una risalente proposta di legge (n. 1159 del 1992), a firma di parlamentari salentini e riguardante lo sbocco di un acquedotto albanese sulle spiagge del Comune di Melendugno.

preferibile prima ancora che per ragioni tecniche, dato che comporterà il complicato passaggio sottomarino adriatico, oggetto di tutele ambientali europee particolarmente stringenti, per valutazioni politiche di interlocuzione con un unico Stato già membro dell'Unione europea.

Tale logica troverà la sua sintesi nell'Accordo trilaterale fra Italia, Albania e Grecia, ratificato con l. n. 153/2013 e privo di qualsiasi rinvio, per l'Italia, ad appositi "*Host Government Agreements*", generalmente richiesti dall'investitore privato in funzione del "rischio-paese" dello Stato di approdo.

Il secondo paradosso: la "de-carbonizzazione"

Nelle dichiarazioni ufficiali di TAP, il gasdotto dovrebbe far fronte al *surplus* della domanda energetica, dovuto alla "de-carbonizzazione" di imprese e servizi (TAP 2018). Risponderebbe, quindi, a una "strategia" economica di riconversione dei consumi energetici. Tuttavia, il progetto TAP, nella prospettiva europea dei citati c.d. *PIC*, dovrebbe servire anche a «*ridurre le emissioni di CO₂*», e tale riduzione ora costituisce l'obbligo prioritario e non negoziabile dell'Unione europea e della stessa Italia: una "strategia" anch'essa. Non a caso, il citato reg. UE n. 347/2013, con i suoi aggiornamenti conseguenti agli impegni europei sul clima, contempla, all'art. 17, un periodico monitoraggio appunto sui c.d. *PIC*, per accertarne la conformità agli «*obiettivi energetici e climatici entro il 2020, nonché, più a lungo termine, all'avanzamento verso un'economia a basse emissioni di carbonio entro il 2050*», al di là di qualsiasi deroga (come quelle temporanee indicate di recente dalla direttiva UE 2018/410).

Ma allora quale nesso si sta creando tra "de-carbonizzazione" e riconversione dei consumi energetici, attraverso TAP? Stando ai riscontri della letteratura scientifica, nessuno. Al di là dell'equivoco linguistico⁸, le due "strategie" non sono affatto speculari. Il metano è considerato non solo cancerogeno (in quanto precursore ozono) ma soprattutto un gas serra altrettanto potente quanto l'anidride carbonica (Anderson e Broderick 2017), a causa anche delle sue c.d. "emissioni fuggitive", le perdite generate dal suo trasporto (Armaroli e Balzani 2017). La *US Environmental Protection Agency* le stima intorno al 3,2% della produzione globale, con un "effetto serra" comunque superiore al carbone (Seba 2014).

Da questo punto di vista, quindi, le conseguenze di un'opera come TAP sarebbero contraddittorie a livello globale e nazionale, oltre che in violazione degli obiettivi del reg. UE n. 347/2013 sui c.d. *PIC* e disfunzionali al cospetto degli impegni di Parigi.

⁸ Dato che l'inglese "*decarbonization*" non significa liberarsi dal carbone, bensì dal carbonio.

A livello globale, l'opera non sarebbe economicamente conveniente, per due ragioni.

Non fungendo più da "Bridge Fuel" verso la transizione energetica "pulita", essa produrrebbe costi non compensati da benefici climatici effettivi e quindi da risparmi di ulteriore spesa per interventi di contenimento del surriscaldamento terrestre. Secondo un recente rapporto di *Oil Change International* (2018), i Paesi industrializzati del G20, che attribuiscono al gas un ruolo chiave nella transizione energetica, spenderanno circa 1.600 miliardi di dollari fino al 2030, emettendo una quantità di gas con un impatto di 197 miliardi di tonnellate di anidride carbonica nell'atmosfera entro il 2050, pari al 26% del c.d. "Carbon Budget", ovvero l'anidride carbonica ancora rilasciabile nell'ambiente senza incidere sul surriscaldamento terrestre superiore ai 2 gradi centigradi indicati dall'Accordo di Parigi. È sufficiente, però, che il raggiungimento di tale obiettivo risulti problematico da raggiungere sin dal 2020, perché l'operazione tutta si riveli fallimentare.

Purtroppo, secondo la letteratura scientifica, tale eventualità negativa è tutt'altro che da scartare (Figueres et al. 2017; Steffen e Rockström 2018; IPCC 2018).

In termini di prezzi, inoltre, la competizione attuale, almeno per l'Italia, riguarda soprattutto le diverse fonti di generazione elettrica, alimentate da gas e rinnovabili⁹. Diversi indicatori convergono nell'evidenziare la maggiore competitività dei costi di queste ultime, rispetto a qualsiasi risorsa fossile, sin da questo decennio ancorché a condizioni di investimento crescente (Lazard 2017). Altre enunciano la inevitabilità del cambiamento degli investimenti a favore del clima, per urgenza di sopravvivenza umana (McCullum e Nagay 2014). Di conseguenza, avviare un nuovo gasdotto dal 2020, con proiezione su un futuro prossimo di competizione energetica ed economica completamente diverso dal passato e dal presente e segnato dai vincoli stringenti dell'Accordo di Parigi, appare un azzardo difficile da classificare in termini di razionalità economica e di legalità climatica internazionale.

Già adesso, il tratto italiano del gasdotto è stimato per un costo complessivo di 4,5 miliardi di euro. Gli investitori privati dovranno essere ripagati del loro investimento, pur avendo già usufruito dell'autorizzazione di prestiti agevolati della BEI e della BERS¹⁰.

C'è allora da chiedersi come i costi verranno caricati sull'utente finale, non solo rispetto alle nuove dimensioni concorrenziali del mercato (le ultime ipotesi risalgono

⁹ cfr. <https://www.terna.it/it-it/sistemaelettrico/statisticheeprevisioni/datistatistici.aspx>.

¹⁰ Comunque subordinati alle condizioni dell'*Environmental and Social Data Sheet* (http://www.eib.org/en/infocentre/press/news/topical_briefs/2018-february-01/southern-gas-corridor-trans-adri-atic-pipeline-tap.htm), e comunque condizionati da una dichiarazione di "preoccupazione" del Parlamento europeo, espressa nel maggio 2018 in sede di Relazione annuale sul controllo delle attività finanziarie della BEI, in merito al rispetto dei c.d. *Equator Principles* sugli impatti sociali e ambientali del finanziamento.

al 2013¹¹), ma soprattutto in ragione di alcune particolarità del mercato italiano del gas (Corali 2000) dove lo Stato consente, in base all'art. 2, c. 2, lett. e) della l. n. 481/1995, i c.d. "oneri di sistema", ossia il ricarico sulle bollette del «*recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale per l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale*», e questo indipendentemente dal calo dei consumi specifici del gas, che pare costante in base agli stessi dati del Ministero dello Sviluppo Economico¹², oltre che addirittura programmato dalla *Strategia Energetica Nazionale (SEN)* del 2017, con una riduzione del 10% al 2030, rispetto il 2015, e l'obiettivo dichiarato del ridimensionamento della dipendenza energetica da importazioni (dal 76,5% nel 2015 al 63,8% nel 2030). In tale scenario, un nuovo gasdotto non si presenta economicamente "strategico" per l'Italia, dato che quelli già esistenti in Italia, stando ai dati di SNAM Rete Gas, permarranno utilizzati per una percentuale di poco meno della metà della loro capacità totale; basterebbero, in una parola, all'autosufficienza nazionale.

Infine, l'approdo salentino del gasdotto TAP è stato progettato senza alcun collegamento con la eventuale riconversione a gas di impianti industriali già esistenti nel medesimo territorio, come l'ILVA di Taranto e la centrale elettrica a carbone di Cerano, per cui la sua utilità economica e sociale non sarebbe misurabile neppure in termini diretti di riconversione di determinati cicli produttivi fortemente inquinanti. Anche ecologicamente la "strategia" non emerge.

Ma allora in che cosa consistono la «*priorità nazionale*» e la «*pubblica utilità*» che l'Italia intende perseguire? In quella dell'autorizzazione di un'opera privata come TAP, probabilmente produttiva di ulteriori costi "climatici", ma enunciata "strategica" per decreti ministeriali (come se le definizioni normative bastassero a rappresentare la realtà)? Oppure in quella della *SEN*, proiettata su un futuro non lontano di dismissione dell'approvvigionamento fossile? Quale delle due "piccole decisioni" è la più prossima agli indirizzi politici di "strategia" dei Governi italiani? E quale delle due è più conforme alle indicazioni costituzionali impresse dall'art. 41 Cost., che riconosce la libera iniziativa economica privata, ma senza «*svolgersi in contrasto con l'utilità sociale*» o «*recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*»? Quale "utilità sociale", "sicurezza", "libertà", "dignità" è qui assunta come fulcro della "strategia"?

Il quadro delle "piccole decisioni" dei provvedimenti italiani su TAP non si sottrae alla "tirannia" dell'assenza di risposte esaustive su questi interrogativi.

¹¹ Cfr. il paper *Joint Opinion of the Energy Regulators on TAP AG's Exemption Application*, in <https://www.autorita.energia.it/allegati/docs/13/249-13all.pdf>.

¹² <http://dgsaie.mise.gov.it/dgerm/bilanciogas.asp>.

I dati della Commissione europea suggerirebbero di accogliere almeno la prospettiva della *SEN*, considerato che anch'essi prefigurano il raggiungimento del 32% di energie rinnovabili e del 32,5% di efficienza energetica europea per il 2030, con un taglio netto delle importazioni di gas e un risparmio di oltre 10 miliardi di euro l'anno. Del resto, il citato reg. UE n. 347/2013 lo presuppone chiaramente.

Analogamente sembrerebbero militare il recente Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla "giustizia climatica" (Parere di iniziativa 2018/C 081/04) e, ancor più esplicitamente, il prospettico *Report* commissionato dall'ONU "Global Sustainable Development Report 2019 drafted by the Group of independent scientists", in tema di calcolabilità dei "costi climatici" e necessità prudenziale di accelerare l'abbandono delle risorse fossili per scongiurare danni incalcolabili sulle temperature terrestri e rischi imprevedibili sulla sicurezza.

In una parola, la "strategia" non potrebbe che essere quella di uscire quanto prima dal fossile, investire sulle rinnovabili, accelerare la transizione ecologica, garantire l'effettività degli impegni di Parigi: una "strategia" non solo di "precauzione" e "prevenzione", ma anche di "calcolo" sui pericoli di un ennesimo fallimento degli impegni internazionali sul clima e di connessa consapevolezza che le sconfitte climatiche, una volta verificatesi, si sottrarrebbero al rimedio della "correzione alla fonte", perché implacabilmente tardivo.

Nonostante questo, però, sembra prevalere, sia a livello europeo che italiano, l'opzione per la "strategicità" dell'opera TAP in termini meramente narrativi e questo non per "precauzione" e "prevenzione", ma per timore che, allo stato attuale degli investimenti sull'energia solare ed eolica, la domanda soprattutto di energia elettrica resti scoperta nel medio termine, con effetti negativi sulla produzione di beni e servizi e quindi sull'economia reale nella competizione globale. L'opzione, in una parola, appare di contenuto economico, non ecosistemico.

È questa, per esempio, la posizione esplicitata dalla società di consulenza *Nomisma* (Ortis 2014) e presupposta nelle proiezioni di uno studio dell'ISPi (Verda 2014) e di alcuni contributi sull'utilità del gas in Italia (Bessi 2018). Risulta interessante l'impianto metodologico di queste tesi, privo di un completo riferimento giuridico ambientale internazionale. In primo luogo, tutte e tre ignorano i vincoli del reg. UE n. 347/2013. In secondo luogo, non fanno i conti con i problemi climatici, resi giuridicamente vincolanti dal 2015 con l'Accordo di Parigi, se non in una proiezione *Marked oriented* di breve periodo da "piccola decisione"¹⁵. Di conseguenza, esse si fondano su una presunzione politica, sganciata dal problema dei "costi climatici" e della loro incidenza intertemporale sulla stessa competizione globale e le sue regole di *hard* e *soft Law*. La presunzione

¹⁵ Si pensi, per esempio, ai *position paper* di Gasnaturally: cfr. <https://gasnaturally.eu/library/>.

politica risiede nell'assioma che gli investimenti sulle energie "pulite" permarranno inferiori al fabbisogno energetico europeo, rendendo economicamente utile il ricorso al gas per impedire importazioni da Paesi meno vincolati dalle norme ambientali. Si tratta di un argomento tautologico, in cui il vantaggio competitivo del gas non è misurato sul nuovo vincolo giuridico internazionale degli impegni climatici di Parigi, ma sulla volontà politica – presunta – di decidere di non investire massicciamente nella direzione della "de-fossilizzazione"; come se le necessità drammatiche del controllo del riscaldamento globale fossero rinviabili e la violazione o elusione dei vincoli giuridici sul clima pacificamente ammissibile. Tra l'altro, anche a prendere per esaustivo e assorbente il solo argomento della convenienza economica, i risultati di beneficio non risulterebbero comunque rassicuranti. Un recente studio, riguardante proprio il "*Corridoio Meridionale del Gas*", sembra dimostrarlo (Pirani 2018); e, se così fosse, l'argomento, oltre che tautologico, sarebbe anche controproducente.

Il terzo paradosso: tra democrazia ambientale e "cattura del regolatore"

L'opera TAP è stata inserita anche nella "Rete nazionale dei gasdotti", ma con tre peculiarità:

- successivamente alla sua autorizzazione ministeriale (con decreto direttoriale del MISE del 20 ottobre 2015, dunque dopo il citato decreto ministeriale del maggio 2015);
- senza procedere alla valutazione ambientale strategica (VAS) richiesta dalla direttiva UE 2001/42/CE, né ad una specifica valutazione di impatto "strategica", comprensiva degli "effetti cumulativi" del nuovo progetto con "strategie" presenti sul territorio, come preteso dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (Milone 2018);
- sulla base del solo decreto di compatibilità ambientale n. 223/2014, quindi senza gli ulteriori protocolli di analisi costi-benefici e di informazione e partecipazione deliberativa, previsti dal reg. UE n. 347/2013.

Queste peculiarità sono state giustificate dalla legittimazione dell'intero gasdotto per opera del già citato Trattato internazionale trilaterale fra Italia, Albania e Grecia e della sua legge di ratifica n. 153/2013. Il documento internazionale, infatti, è esplicitamente intitolato "*Accordo sul progetto Trans Adriatic Pipeline*" e fondato sull'esplicito riconoscimento che «*la Trans Adriatic Pipeline AG intende costruire e*

gestire un gasdotto di interconnessione transfrontaliera ... progettato per il trasporto di gas naturale attraverso la Repubblica Greca, fino alla Repubblica Italiana, attraverso la Repubblica di Albania».

La "intenzione" di un soggetto privato multinazionale, partecipato da una società di uno Stato straniero come l'Azerbaijan, diventa "legalizzata" con trattato internazionale, ponendo così i presupposti di un vincolo tridimensionale, fra Stati, singolo Stato e TAP, TAP e tutti e tre gli Stati, foriero, però, di possibili rischi di "cattura del regolatore" ovvero di condizionamento dell'agire pubblico per interesse generale, a causa delle aspettative private di investimento "legalizzate" appunto dal Trattato.

Infatti, proprio per neutralizzare i rischi di "*Regulatory Capture*", la legge di ratifica avrebbe dovuto a sua volta rispettare un altro atto normativo già citato, appunto il reg. UE n. 347/2013 sui c.d. *PIC*, il quale presupponeva l'assolvimento, da parte degli Stati membri europei, di quattro oneri: la Valutazione Ambientale Strategica; l'analisi costi-benefici delle opere strategiche; la doppia "*Compliance*" tanto della Convenzione di Aarhus, sui c.d. tre "pilastri" della democrazia ambientale (accesso alle informazioni, accesso alla giustizia, partecipazione del pubblico alle decisioni strategiche), quanto della Convenzione di Espoo, sulle consultazioni transfrontaliere. Tali oneri, proprio perché contenuti in una fonte europea di efficacia diretta quale il regolamento, avrebbero dovuto prevalere comunque sugli atti interni dello Stato e sulle sue leggi, indipendentemente da qualsiasi adattamento o lacuna normativa interna e al di là di qualsiasi criterio cronologico, e avrebbero dovuto vincolare anche la "*Due Diligence*" della multinazionale TAP, in modo da funzionalizzare le aspettative di investimento all'osservanza di elevati standard europei, procedurali e sostanziali, e neutralizzare alla radice qualsiasi tentazione di "*Regulatory Capture*".

Così invece non è stato. I citati decreti del Ministero dell'ambiente, del 2014, e di autorizzazione del MISE, del 2015, non menzionano neppure il reg. UE n. 347/2013 e riducono gli adempimenti di Aarhus ed Espoo a mere ritualità endoprocedimentali. La giustizia amministrativa, chiamata a giudicare la legittimità di tali atti, ha ritenuto di non doverne sindacare il contenuto, in quanto espressione di scelte politiche di "alta amministrazione" (cfr. *Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392*).

Una simile ulteriore disconnessione tra narrazione delle "strategie" e "piccole decisioni" non conformi ha alimentato ulteriori ancor più aspre tensioni con le popolazioni locali: l'esatto contrario degli obiettivi di legittimazione dal basso, promossi dal reg. UE n. 347/2013. I cittadini hanno incominciato a rivendicare l'applicazione effettiva della Convenzione di Aarhus, resa esecutiva in Italia dalla l. n. 108/2001, per poter argomentare, in modo deliberativo e non meramente consultivo ed endoprocedimentale, il proprio disaccordo sull'opera, anche perché sia lo Stato che la Regione Puglia risultavano sprovvisti di apposite norme sui c.d. "dibattiti pubblici" per le grandi opere. Del

resto, nei riguardi dei territori, si era fatto luogo semplicemente alla raccolta di opinioni sui contenuti tecnici appunto endoprocedimentali del progetto (Carducci 2016), ma nulla di prassi di democrazia deliberativa era stato proposto in tema di strategicità e utilità energetica e sociale del progetto medesimo (profilo di esclusione avallato dalla citata decisione del Consiglio di Stato, sempre in nome della "strategicità" e dell' "alta amministrazione"), né ancor meno di verifica della sua funzionalità rispetto agli impegni climatici nazionali ed europei, come suggerito invece dagli Allegati del reg. UE n. 347/2013 e dalle stesse *Linee Guida* di Aarhus¹⁴, ispirate al criterio della giustizia intertemporale per i diritti delle generazioni future. Eppure, tutte le fasi di *Scooping* precedenti all'entrata in vigore del regolamento UE del 2013, da quella originaria dell'ottobre del 2011 alle due ulteriori revisioni progettuali del febbraio e marzo 2012, fino alla prima presentazione di valutazione di impatto ambientale al Ministero¹⁵, avevano già fatto emergere valutazioni problematiche di discussione, in particolare da parte degli enti locali, con quattro delibere di diniego dei Comuni salentini di Melendugno, Vernole, Castrì e Caprarica sull'ultimo approdo proposto, e con il parere negativo persino del Ministero dei beni culturali, in ordine alla previsione della collocazione del terminale di ricezione nei pressi di un'area archeologica e di un ecomuseo. Tra il marzo 2011 e il febbraio 2012, si costituiscono movimenti, comitati e associazioni cittadine NoTAP come "pubblico" nel significato della Convenzione di Aarhus, mentre si organizzano anche i sindaci salentini, che si dichiareranno ufficialmente contrari all'opera con 94 sottoscrizioni (la quasi totalità ad eccezione dei Comuni di Galatina, Parabita e Otranto), indirizzate al Presidente della Repubblica.

Quando la multinazionale presenta il nuovo progetto, a settembre 2013, il regolamento UE è in vigore da aprile e vincola espressamente anche TAP. Ciononostante, il metodo di decisione non cambia. Tra il 2012 e il 2014, vengono realizzati circa 167 incontri, ma sempre e comunque incentrati sui segmenti endoprocedimentali del progetto e sui loro profili tecnici: come tante "piccole decisioni", ognuna diversa e distinta dall'altra, mai declinate nella loro connessione con le "strategie" energetiche italiane, transfrontaliere ed europee, mai precedute dalla possibilità di discutere alternative non di "correzione" di quei singoli segmenti endoprocedimentali, ma di rappresentazione di opzioni progettuali energetiche diverse, compresa la c.d. "opzione zero" esplicitamente ammessa tanto dalla Convenzione di Aarhus quanto dal reg. UE n. 347/2013. Infatti, di lì a poco, una legge di ratifica, per di più approvata da una maggioranza parlamentare frutto di una legge elettorale, tra l'altro oggetto di una pronuncia della Corte

¹⁴ Cfr. <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/publications/public-participation/2010/guidance-document-on-aarhus-convention-compliance-mechanism.html>.

¹⁵ Cfr. <http://www.va.minambiente.it/File/Documento/55511>.

costituzionale¹⁶, renderà indiscutibile e ineluttabile la scelta del gasdotto, eliminando alla radice proprio la c.d. "opzione zero" e imponendo *ex lege* l'ingresso di TAP sul territorio salentino. Sarà facile, a quel punto, sostenere, come si legge nei documenti di TAP, che dagli innumerevoli incontri non sono emerse "alternative": le "alternative" erano state recise dalla legge di ratifica elusiva delle condizioni del reg. UE n. 347/2013 e della Convenzione di Aarhus.

Questo contesto finale, per quanto formalisticamente appagabile nei suoi rituali endoprocedimentali, certificherà un *deficit* di democrazia ambientale, purtroppo non nuovo nella memoria del territorio salentino (con il ricordo dell'inutile referendum sulla centrale di Cerano, ignorato dalle autorità politiche: Romano 2017), ma soprattutto espressivo dell'arretratezza ambientale italiana, come rilevato dagli indicatori internazionali¹⁷ e confermato *ex post* dal regolamento sul "dibattito pubblico", in vigore solo dal 24 agosto 2018 (d.p.c.m. n. 76/2018) per attuare l'art. 22, c. 2, del Codice dei contratti pubblici¹⁸, dare spazio effettivo alla Convenzione di Aarhus e finalmente non ostacolare la democrazia deliberativa anche in tema di infrastrutture energetiche e clima (Allegretti 2018).

Tuttavia, quel *deficit* di democrazia ambientale appare ulteriormente lesivo dei diritti di cittadinanza attiva, pur coperti da riconoscimento costituzionale con l'art. 118 Cost., alla luce di un altro elemento normativo vincolante e derivante sempre dal Trattato internazionale trilaterale del 2013: la subordinazione formale della sovranità decisionale italiana agli interessi finanziari di TAP. Quel Trattato trilaterale, infatti, incorpora, nel suo Preambolo, la cosiddetta "*Carta dell'Energia*", il cui art. 47, c. 3, contiene una clausola definita "*zombie*", perché impone allo Stato, anche in caso di recesso, di restare vincolato ai costi e benefici della multinazionale per una proiezione di vent'anni, come se il recesso non esistesse (di qui, la formula "*zombie*" di quel comma: «*Le disposizioni del presente Trattato continuano ad applicarsi agli investimenti effettuati nell'area di una parte contraente da investitori di altre parti contraenti o nell'area di altre parti contraenti da investitori di detta parte contraente, per un periodo di 20 anni a decorrere dalla data in cui il recesso dal Trattato prende effetto*»).

La "strategia" italiana si scopre appiattita sugli interessi economici e finanziari della multinazionale privata. È vero che l'Italia ha già effettuato il recesso da quella "Carta" (a decorrere dal 2016 e per di più in concomitanza con l'avvio dei lavori del

¹⁶ Sent. Corte cost. n. 1/2014.

¹⁷ Si v. *l'Environmental Democracy Index* (<https://environmentaldemocracyindex.org/>), che colloca l'Italia in posizioni basse di classifica negli adempimenti di Aarhus, e la Banca dati ONU (<http://environmentalrightsdatabase.org/>), sulle buone prassi di coinvolgimento e rispetto dei diritti umani ambientali, dove l'Italia risulta assente.

¹⁸ Codice dei contratti pubblici, 18 aprile 2016, n. 50, modificato dal d.lgs. n. 56/2017.

progetto), ma è altrettanto vero che la sua interpretazione è molto controversa, rispetto al Trattato del 2013 che l'ha appunto incorporata prima del recesso. Stando al contenzioso scaturito da quella clausola, qualsiasi multinazionale ha interesse a farla valere davanti a un arbitro internazionale, cavalcando comunque l'efficacia ventennale del vincolo negoziale dello Stato (Ceo-Tni 2018).

Allora, alla "cattura del regolatore", si potrebbe aggiungere di fatto la "cattura" dell'intero Stato verso TAP, resa evidente dalle richiamate disarmanti dichiarazioni dei Ministri del "governo del cambiamento".

Il quarto paradosso: una valutazione di impatto ambientale ad assetto variabile

La mancata considerazione degli effetti diretti del reg. UE n. 347/2013 si è riflessa pure sui contenuti del dm n. 223/2014 di compatibilità ambientale dell'opera TAP e di prescrizione delle ottemperanze di valutazione di impatto ambientale.

Anche questo documento, oltre a essere stato adottato in persistenza di un ulteriore parere negativo del Ministero dei beni culturali (prot. n. 21662/2014), superato solo da delibera del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2014, ai sensi dell'art. 5, c., *lett. c-bis*, della l. n. 400/1988, contiene alcune singolarità.

In primo luogo, le sue prescrizioni di tutela ambientale non risultano definitive e gli enunciati ivi contenuti neppure effettivamente prescrittivi. Il d.m. così dichiara, con riguardo alla condotta sottomarina del c.d. microtunnel del gasdotto: «*qualora dagli studi ... si dovesse rilevare l'impossibilità tecnica-ambientale di realizzazione del micro tunnel, qualunque soluzione alternativa dovrà essere sottoposta preventivamente a Verifica di Assoggettabilità a VIA*» (la valutazione di impatto ambientale). Si tratta di un tipico stratagemma redazionale di enunciato dilatorio, temporalmente indeterminato (quando «*qualora dagli studi*?»), semanticamente in contraddizione con il principio europeo di precauzione (se gli studi non sono risolutivi, si deve rinunciare alla realizzazione), conseguentemente elusivo dell'altro principio europeo, quello di correzione alla fonte (che cosa succederà se la «*impossibilità tecnica-ambientale di realizzazione del micro tunnel*» dovesse emergere dopo la posa del gasdotto?).

In secondo luogo, il d.m. è adottato in mancanza di uno studio sul tratto di gasdotto da realizzare per connetterlo alla rete nazionale: tratto presupposto, ma appunto non disciplinato. Senza quest'ultimo, non ha senso logico l'intero gasdotto TAP, pensato e voluto proprio per il tratto a terra che va dal terminale di ricezione fino all'innesto alla rete nazionale. Eppure, su questa illogicità si è innestata una ulteriore singolarità: una successiva "richiesta di variante" ad opera di TAP, datata solo 3 novembre 2017

(LT-TAPIT-ITG-00435), è così formulata: «*nel corso dello sviluppo del progetto esecutivo è emersa l'esigenza di realizzare una variante in corso d'opera, finalizzata all'adeguamento del Terminale di Ricezione del Gasdotto TAP (PRT) al fine della localizzazione nella stessa area degli impianti SNAM (SRG), necessari per il collegamento del metanodotto di interconnessione con la Rete Nazionale dei Gasdotti*». Se il d.m. nulla dispone di definitivo sulla interconnessione e il progetto TAP è stato approvato a prescindere, ecco allora che proprio la interconnessione, *ratio* stessa dell'approdo italiano del gasdotto e persino della "strategicità" dichiarata, non può che essere narrata come "esigenza emersa" e come "variante". Il paradosso ulteriore, tuttavia, arriva dal Ministero dell'ambiente che, con due Note, una delle quali singolarmente precedente alla "richiesta" TAP (Note DVA n. 0022454/2016 e 0018167/2017), definisce tali "varianti" «*non sostanziali*»: come se avere un gasdotto non interconnesso – dunque inutile – o interconnesso – dunque attivabile – significasse la stessa medesima cosa. Del resto, anche tale assurdo concettuale e temporale trova il suo fondamento formale nel d.m. n. 223/2014, il cui "considerato" di pag. 6 testualmente confessa la persistenza di «*divergenze circa l'esatta classificazione del terminale di ricezione del gasdotto (PRT)*» e dunque ammette l'ambiguità su tale interconnessione, pur prevista ancorché "emersa" solo nel novembre 2017, con ulteriori conseguenze di rinuncia all'inquadramento normativo del fenomeno, nello specifico rispetto alla normativa europea e nazionale sui pericoli di incidenti rilevanti (c.d. "direttive Seveso").

Infine, le prescrizioni di impatto ambientale, scandite sempre dal dm, si sono rivelate, alla prova dei fatti, condizionate da interventi discrezionali non pacificamente coerenti con le loro finalità di tutela. Si pensi, innanzitutto, al riparto di competenze sulla vigilanza per la loro ottemperanza. Nonostante la contemplata possibilità di avvalersi di altri enti, a partire da quelli regionali come ARPA Puglia, e l'altrettanto prevista ammissibilità di eventuali nuovi "studi" di aggiornamento intorno alla possibilità "tecnica-ambientale" di realizzazione del gasdotto, il Ministero dell'Ambiente, in presenza di nuovi "studi" di tali enti, ha preferito avocare a sé le competenze, interpretando paradossalmente le esigenze di approfondimento scientifico non come adempimento di tale eventualità istruttoria, bensì come ostacolo dilatorio del procedimento attivato dal dm n. 223/2014. È così successo che, per alcune prescrizioni (le A.18 parte 1, A.23, A.31, A.32, A.41, A.18 parte 2, A.24, A.28 parte 2, A.44 parte 2, A.45 parte 2, A.40), un decreto della Direzione di valutazione ambientale, datato 18 settembre 2017, abbia messo a tacere i dubbi emersi da tali "studi", neutralizzando il citato enunciato del dm n. 223/2014 e disattendendo pure una norma di legge nel frattempo entrata in vigore e compatibile con quell'enunciato: il d.lgs. n. 104/2017, che, all'articolo 17, contempla la possibilità di ordinare la sospensione dei lavori e di ogni altra attività autorizzata e disporre misure correttive, in caso di «*sussistenza di impatti ambientali*

negativi, imprevisi, ulteriori o diversi» oppure «*di entità significativamente superiore a quelli valutati nell'ambito del procedimento di VIA»*; disposizione, tra l'altro, in linea con il diritto ambientale europeo recentemente consolidato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (decisione 26 luglio 2017 della Corte di Giustizia UE (Prima Sezione) nelle *Cause riunite C-196/16 e C-197/16*).

Come se non bastasse, una prescrizione particolarmente complessa, la A.5, ha conosciuto ancor più singolari declinazioni sul fronte dell'impatto del microtunnel del gasdotto su habitat marini protetti, per i quali, tra l'altro, il Governo avrebbe dovuto acquisire, preventivamente all'autorizzazione dell'opera, parere della Commissione europea, ai sensi dell'art. 6 della direttiva 92/43/CEE. La questione ha riguardato e riguarda ancora la controversa presenza, sui fondali della spiaggia di approdo del gasdotto eletto da TAP, di praterie di *Posidonia* e *Cymodocea nodosa*, specie appunto protette in ragione della loro funzione di argine del fenomeno dell'erosione costiera. Tale presenza è stata prima negata, poi riconosciuta, poi ridimensionata, infine elusa nelle sue verifiche attraverso atti dirigenziali in deroga al dm n. 223/2014, dentro una scansione temporale palesemente priva di veridicità. In data 9 marzo 2018, il Ministero dell'Ambiente, con decreto direttoriale n. 116, decreta «l'esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto *microtunnel di approdo*», così rappresentando la conformità delle attività sottomarine di TAP agli oneri di salvaguardia di tali habitat. Ma solo in data 15 marzo 2018, quindi successivamente al citato decreto direttoriale n. 116, proprio TAP, con il Report n. 1 IAL00-C5577-100-Y-TVN-0002, smentisce il documento del 9 marzo, scrivendo, a pag. 18, che i risultati del campionamento sottomarino «*sono in fase di elaborazione e verranno forniti alle Autorità competenti una volta terminate le necessarie elaborazioni*». Ciononostante, in data 16 aprile 2018, il medesimo Ministero, con nuovo decreto direttoriale n. 190, dichiara definitiva l'ottemperanza della prescrizione A.5. Ma TAP produce il preannunciato documento di risultato solo in data 19 aprile 2018 (IAL00-C5577-000-Y-TAE-0002); mentre, come se non bastasse, in data 30 aprile 2018, gli enti di vigilanza ISPRA e ARPA Puglia, quelli deputati a produrre nuovi "studi" di verifica della possibilità "tecnica-ambientale" di realizzazione del microtunnel, emettono una nota congiunta che smentisce Ministero e TAP, dichiarando la non sussistenza delle condizioni per la ottemperanza della prescrizione A.5 VIA, sia per carenza di dati che per calcoli difformi.

Anche in questo intreccio di stranezze contenutistiche, procedurali e temporali, il pubblico e le popolazioni interessate all'opera sono stati esclusi da qualsiasi coinvolgimento, disattendendo una volta di più le previsioni del reg. UE n. 347/2013 sull'informazione e partecipazione dei cittadini, e ignorando pure specifici atti del Consiglio d'Europa a favore della partecipazione cittadina ai temi paesaggistici e ambientali (come la Raccomandazione CM/Rec(2017)7) e lo specifico metodo di decisione

programmato dal "*Piano nazionale sulla biodiversità del 2010*", appunto per la salvaguardia partecipata degli ecosistemi, compresi quelli marini.

Verso la conclusione: tra "preoccupazione climatica" e "zone franche"

Il reg. UE n. 347/2013 associa il diritto di informazione e partecipazione dei cittadini, nelle decisioni nazionali sui c.d. *PIC*, a un ulteriore requisito sostanziale: l'analisi costi-benefici dell'opera in termini non solo economici, ma anche sociali, ambientali e, con le citate sopravvenute integrazioni conformi all'Accordo di Parigi del 2015, climatici.

Nulla di tutto questo è stato fatto dal Governo italiano. Lo si desume dall'esito di una serie di iniziative cittadine di "accesso civico generalizzato" (c.d. "FOIA"), promosse, ai sensi dell'art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013, verso tutti i Ministeri titolari di qualche competenza sull'opera TAP¹⁹. Persino il Ministero dell'Ambiente, firmatario del decreto n. 223/2014, dichiara espressamente di non disporre né di dati né di uffici preposti a effettuare la dovuta analisi costi-benefici. Né ha documentato alcunché il Ministero dello Sviluppo Economico, firmatario del citato dm di autorizzazione unica del 2015.

Il carattere lesivo di un simile vuoto informativo incide direttamente sull'attuazione concreta dell'Accordo di Parigi sul clima.

È noto, infatti, che il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi di limitare l'aumento di temperatura media globale al di sotto dei 2 gradi, implica che il sistema energetico europeo debba raggiungere "zero emissioni nette" entro il 2050. Del resto, è quanto prescrive sempre il reg. UE n. 347/2013. Ma tale obiettivo comporta una comparazione tra benefici di approvvigionamento del gas e costi di effetto serra, in una dimensione spazio-temporale proiettata sino al 2050. Il metodo di comparazione spazio-temporale è definito, nelle sue linee generali, dalle c.d. "Dichiarazioni di Kiev" dell'OSCE, formalizzate nel luglio 2007 e caratterizzate dalla combinazione, come elementi valoriali e contenutistici di formulazione dell'analisi costi-benefici, degli obiettivi di sicurezza energetica con quelli di sicurezza ambientale, nella prioritaria tutela del benessere ambientale e sociale di lungo periodo dei cittadini. In una parola, tali dichiarazioni delineano l'unica possibile "strategia" di azione sui temi dell'energia; assunta non solo come sicurezza di utilizzo, ma soprattutto come sicurezza di sostenibilità ambientale e climatica di lungo periodo nella tutela dei diritti dei cittadini e delle future generazioni.

¹⁹ Cfr. <https://comune-info.net/2018/09/tap-lanalisi-costi-benefici-non-esiste/>.

L'Accordo di Parigi del 2015, nel suo preambolo, ha inquadrato tale combinazione di elementi valoriali e di comparazione come "preoccupazione dell'umanità". Del resto, anche l'Agenda ONU 2030, sui diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile, si muove nella stessa direzione.

Nella vicenda TAP, l'Italia, con queste premesse, non si sarebbe dovuta sottrarre a un'analisi sistemica e intertemporale dei costi e benefici della scelta "strategica" del gasdotto sin dal 2013. Ad oggi, stando almeno alle risposte negative e ai silenzi ministeriali, sembra che non l'abbia fatto. O, se lo ha fatto, si è limitata alla sola proiezione, come si è visto discutibile nella letteratura scientifica, dei "vantaggi" esclusivamente economico-competitivi dell'opera.

Eppure, le "Dichiarazioni di Kiev" sono chiare: ci dicono che qualsiasi «*priorità a carattere nazionale*» e di «*pubblica utilità*» non è mai nell'opera in sé, ma nel metodo di analisi, partecipato e proiettato sui diritti dei cittadini.

Se così non fosse, e così sembra non sia stato per TAP, la "tirannia delle piccole decisioni" non conoscerebbe alternative, votando la "strategia" nazionale al fallimento.

In qualche modo, è questo il senso anche dell'art. 4, c. 13, dell'Accordo di Parigi sul clima, nella parte in cui pretende dagli Stati una contabilità climatica fondata su «*l'integrità ambientale, la trasparenza, l'esattezza, l'eshaustività, la comparabilità e la coerenza*», in quanto precetti metodologici internazionali, non semplici "dichiarazioni" di *Soft Law*.

Non a caso, su di essi si basano il *World Energy Outlook*, la pubblicazione principale dell'Agenzia Internazionale per l'Energia, come anche il testo base del *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* e il *Report* sullo sviluppo sostenibile dell'ASVIS (Asvis 2018) e di IPRES (Ipres 2018): tutti parametri, per i quali non è dato sapere se e come abbiano contato nelle "strategie" su TAP. Così come non è dato conoscere perché strumenti internazionali a disposizione dei Governi che hanno deciso su TAP, dal Comitato Onu sulla contabilità integrata ambientale ed economica (UNCEEA) alla *Task Force* di EUROSTAT sulla "strategia europea" di contabilità ambientale, fino ai metodi propriamente italiani di elaborazione tecnico-scientifica, conosciuti sin 1997, con il primo disegno di legge in materia di contabilità ambientale, e codificati al tavolo tecnico dell'ISPRA tra il 2007-2009, siano stati espunti dalla definizione della «*pubblica utilità*» dell'opera. La narrazione della citata sentenza del Consiglio di Stato è che si tratti di *arcana imperii*: "alta amministrazione". Tuttavia, anche l' "alta amministrazione" deve fare i conti con i parametri costituzionali²⁰, come l'art. 41 Cost, e internazionali, come l'Accordo di Parigi, che su quell'art. 41 Cost. produce inediti significati.

²⁰ Cfr. *Corte cost. n. 103/1993*.

Tra l'altro, il paradosso vuole che di analisi costi-benefici parli ora il "contratto per il governo del cambiamento" della coalizione giallo-verde, attualmente al governo in Italia. Ecco che cosa si legge: «*attenta analisi e valutazione del rapporto tra costi e benefici, [per] le opportune decisioni con riferimento alla realizzazione e al completamento delle opere pubbliche di rilievo nazionale non espressamente menzionate nel presente contratto*» (Capitolo 1, sul "funzionamento del Governo", pag. 7) nel «*maggior coinvolgimento e conoscenza dei temi ambientali... [per] "decarbonizzare" e "defossilizzare" produzione e finanza, ... nei limiti indicati dal principio di sostenibilità ... e per accelerare la transizione alla produzione energetica rinnovabile e spingere sul risparmio e l'efficienza energetica in tutti i settori*» (Capitolo 4, sull'ambiente, pag. 10 ss.).

Ciononostante il Ministero dell'ambiente del nuovo Governo, al pari degli altri Ministeri e nel silenzio permanente del MISE, dichiara esplicitamente di non avere nulla di contabilità climatica nei riguardi di TAP.

Con simili presupposti, oggi assurti a problematiche lacune rispetto agli impegni di Parigi, TAP si colloca in una sorta di "zona franca", al cui interno la narrazione della "strategicità" ha sempre prevalso sul *Nomos* del nuovo e fondamentale contesto climatico europeo e internazionale. Le "zone franche" non identificano necessariamente sacche di diretta, esplicita illegalità. Sono piuttosto situazioni di legalità formale insufficiente a fornire risposte alle sfide ecologiche e climatiche: l'altra faccia, quella giuridica, della "tirannia delle piccole decisioni". Del resto, è a partire dalla Dichiarazione n. 10 di Rio del 1992, che la legalità formale è stata assunta come necessaria ma non sufficiente nell'ambito delle decisioni climatiche.

Su TAP, come purtroppo su altre vicende di governo dell'ambiente, le istituzioni locali e nazionali italiane hanno del tutto escluso di prendere sul serio il c.d. "approccio ecosistemico" alla gestione dei territori. Tale "approccio" risale alla Conferenza di Trondheim del 1999, è stato fatto proprio dall'Unione europea in diversi atti normativi, compreso il reg. UE n. 347/2013, ma soprattutto è stato fatto proprio dallo stesso Governo italiano con la "*Strategia nazionale della Biodiversità*" del 2010. L' "approccio ecosistemico" è un metodo di governo "multilivello" (si v. il punto 14 del documento italiano), che ha lo scopo di garantire il rispetto della dignità civile e politica delle persone che vivono i territori, attraverso la promozione di forme plurali di coinvolgimento civico (si v. i principi 2, 7 e 12 dell' "approccio" nel documento Enea 2009).

Esso si fonda sulla consapevolezza che la democrazia rappresentativa, come dispositivo di governo condizionato dagli interessi e dal consenso di breve periodo, sia insufficiente e addirittura incapace di affrontare costruttivamente decisioni strategiche a forte impatto di conflittualità territoriale. In alcuni Stati extraeuropei, questo "approccio" è stato persino costituzionalizzato per garantirne una effettività preponderante su altri metodi di governo: valga, per tutti, l'esempio della c.d. "de-

modiversità" in Ecuador (Carducci 2018b). In Europa, esso è presupposto da almeno un decennio²¹, ed è stato già tradotto in una serie di strumenti, connessi, tra l'altro, ai vincoli previsti, come sempre, dalla Convenzione di Aarhus. In Italia, l'"approccio" è rimasto sulla carta, affidando alla sola rappresentanza politica, nazionale e locale, invero notoriamente assai poco rappresentativa per meccanismi elettorali manipolativi e astensionismo elettorale, un onere di decisione estremamente complesso, che solo l'informazione trasparente, l'analisi costi-benefici intergenerazionale (c.d. *Global Change Assessment Model-GCAM*: Markandya 2018) e la comunicazione e partecipazione previe (ossia, per l'appunto, l'"approccio ecosistemico") avrebbero potuto alleggerire nelle sue implicazioni.

Da tale angolo di osservazione, il Salento è il primo spazio europeo che vive le conseguenze della rinuncia all'"approccio ecosistemico", a cavallo dell'Accordo di Parigi sul clima. È anche il primo che subisce in prima persona quel processo, definito in letteratura "*Disassembling*" (Sassen 2013), dove lo Stato, attraverso decisioni centralizzate, autolimita la propria sovranità sul territorio, smembrandone la dipendenza fisica dal controllo esclusivo del proprio potere e dalla diretta partecipazione dei cittadini, per favorire la realizzazione di strategie sovranazionali, addirittura private (è il caso del citato Accordo trilaterale con le sue tentazioni di "cattura del regolatore" e la sua clausola "*zombie*"), che di quegli spazi e delle loro risorse hanno bisogno per centrare i propri obiettivi. La UE cerca di farsene carico, suggerendo agli Stati, nei limiti dell'art. 4.2 TUE, la moltiplicazione di strumenti di *favor participationis*.

In ogni caso, sulla "strategia" TAP non risulta che l'obiettivo sia stato centrato. Il risultato è che adesso le "zone franche" alimentano sospetti e paure, di fronte a uno scenario climatico che la scienza, quasi all'unanimità, delinea come disastroso²² e l'Accordo di Parigi pone come premessa di un diverso presente e futuro di decisioni politiche e logiche giuridiche ed economiche.

Ecco allora che la vicenda conflittuale su TAP non offre una banale riedizione aggiornata di logiche *Nimby* né esprime un ennesimo caso di conflittualità tecnoscintifica (Lorenzet 2013). È qualcosa di più: è la prima esperienza italiana di discussione del diritto umano al clima come "preoccupazione dell'umanità", esattamente nel significato edito dal Preambolo dell'Accordo di Parigi e specificamente proiettato sul tema dell'analisi costi-benefici del presente e del futuro, oltre la "tirannia" delle "piccole decisioni".

²¹ A partire dal documento del febbraio del 2008 della Commissione Europea "*Verso un sistema condiviso di informazioni ambientali*" (*SEIS – Shared Environmental Information System*).

²² Si legga il "*Warning*", condiviso da oltre ventimila scienziati, in <http://www.scientistswarning.org/>.

Bibliografia

Allegretti, U.

2018 'Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere', *Rivista AIC*, 3, pp. 1-13.

Anderson, K. and Broderick, J.

2017 *Natural Gas and Climate Change*, Friends of the Earth Europe, Amsterdam.

Armaroli, N. and Balzani V.

2017 *Energia per l'astronave terra. L'era delle rinnovabili*, Bologna, Zanichelli.

Asvis

2018 *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*, Rapporto 2018, Roma.

Baxi, U.

2016 'Towards a Climate Change Justice Theory?', *Journal of Human Rights & Environment*, 7 (1), pp. 7-31.

Bessi, G.

2018 *Gas naturale. L'energia di domani*, Roma, Innovative Publishing.

Böhler, D.

1991 'Mensch und Natur: Verstehen, Konstruieren, Verantworten: In dubio contra projectum', *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 39 (9), pp. 999-1019.

Cangelosi, G.

2009 *Tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale*, Milano, Giuffrè.

Carducci, M.

2016 'Le politiche ambientali', in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice and V. Tondi della Mura (eds.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, Giappichelli, pp. 146-151.

2018a 'Le dimensioni di interferenza del 'contratto' di governo e l'art. 67 Cost.', *federalismi.it* 13, pp. 1-12.

2018b 'Demodiversità e futuro ecologico', in Bagni Silvia (ed.), *Come governare l'ecosistema?*, Bologna, UB, pp. 62-91.

Ceo-Tni

2018 *One Treaty to Rule Them All. The Ever-Expanding Energy Charter Treaty and the Power it Gives Corporations to Halt the Energy Transition*, Brussels-Amsterdam, Tni.

Coralì, E.

2000 *Il mercato del gas naturale in Italia*, Milano, Franco Angeli.

Cover, R.

2008 *Nomos e narrazione*, trad. it., Torino, Giappichelli.

Cramton, P., MacKay, D.J.K., Ockenfels, A. and Stoft, S.

2015 'Global Carbon Pricing. We Will If You Will', <http://carbon-price.com/>.

Enea

2009 *Biodiversità. Risorse per lo sviluppo*, Roma, Enea.

Figueres, C. et al.,

2017 'Three Years to Safeguard our Climate', *Nature*, 546, pp. 593-595.

IPCC

2018 *Special Report: Global Warming of 1,5°c*, <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

Ipres

2018 *Sustainable Development Goals – SDGs Puglia 2018*, Bari.

Ispra

2009 *Il bilancio ambientale negli enti locali. Linee guida*, Manuali e linee guida n. 50, Roma.

Lazard

2017 *Levelized Cost of Energy Analysis*, Brussels.

Lorenzet, A.

2013 *Il lato controverso della tecnoscienza*, Bologna, il Mulino.

Maggio, G.

2017 'Trans Adriatic Pipeline', *H-ermes. Journal of Communication*, 9, pp. 91-104.

Markandya, A. et al.

2018 'Health co-benefits from air pollution and mitigation costs of the Paris Agreement: a Modelling Study', *Lancet Planet Health*, 2, pp. 126–131.

McCollum, D. and Nagay Yu et al.

2014 'Energy Investments under Climate Policy: a Comparison of Global Models', *Climate Change Economics*, 4 (4), pp. 1-55.

Milone, A.

2018 'Valutazione di impatto ambientale (VIA) e valutazione ambientale strategica (VAS)', in E. Blasizza (ed.), *Ambiente 2018. Manuale normo-tecnico*, Milano, Wolters Kluwer, pp. 141-156.

Muti, G.

2008 'Categorie giuridiche e categorie geografiche nella governance ambientale', in L. Scarpelli (ed.), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Patron, pp. 3-28.

Oberthür, S.

2016 'Compliance under the Evolving Climate Change Regime', in K.R. Gray, R. Tarasofsky, and C. Carlarne (eds.), *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press.

Odum, W.E.

1982 'Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions', *BioScience*, 32(1), pp. 728-729.

Oil Change International

2018 *Debunked: The G20 Clean Gas Myth*, Washington DC.

Ortis, A.

2014 'Europe, Italy and TAP Project', in N. Alessandro (ed.), *The Protection of Critical Energy Infrastructure Against Emerging Security Challenges*, NATO Science for Peace and Security Series, Amsterdam-Tbilisi, IOS Press, pp. 106-111.

Paul, W.

2017 'El poder constitucional de los hechos. El efecto Fukushima', *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, 20, pp. 241-255.

Pirani, S.

2018 *Let's not exaggerate: Southern Gas Corridor Prospects to 2030*, Oxford Institute for Energy Studies, Paper 135.

Romano, M.

2017 'Autonomie locali e sviluppo tra regionalizzazione e riforme', *Itinerari di ricerca storica*, special issue, pp. 9-97.

Sassen, S.

2013 'Land Grabs Today', *Globalizations*, 10 (1), pp. 25-86.

Seba, T.

2014 *Clean Disruption of Energy and Transportation*, Silicon Valley, Clean Planet Ventures.

Siddi, M.

2017 'The EU's Botched Geopolitical Approach to External Energy Policy: The Case of the Southern Gas Corridor', *Geopolitics*, pp. 1-21.

Steffen, W., Rockström, J. et al.

2018 'Trajectories of the Earth System in the Anthropocene', *PNAS*, 115 (33), pp. 8252-8259.

Trans Adriatic Pipeline

2018 *Il gasdotto TAP. L'avanzamento del progetto*, aggiornamento agosto 2018.

Verda M.

2014 *Contribution of TAP to the Italian Economy*, Milano, ISPI.

About the Author

Michele Carducci is Full Professor of Comparative Constitutional Law in the University of Salento – Italy, Coordinator of the “*Centro Di Ricerca Euroamericano sulle Politiche Costituzionali*” (CEDEUAM University of Salento Italy – FURB Brazil), member of CLACSO, and promoter of the Italian network “*legalità per il clima*”. Consultant in the UN program “*Harmony with Nature*”, he works as “*Human Rights Defender*” for Earth rights.

MICHELE CARDUCCI

Centro Di Ricerca Euro Americano sulle Politiche Costituzionali (CEDEUAM), University of Salento, Piazza Angelo Rizzo, Lecce, Italy, 73100

e-mail: michele.carducci@unisalento.it

FORUM

**“Democrazie difficili” in Europa, Asia Meridionale,
Nord Africa e Medio Oriente**

Sectarian movements in Pakistani Punjab. Identity construction and religious conflict

I movimenti settari nel Punjab pachistano. Tra costruzione identitaria e conflitto religioso

Diego Abenante

Abstract

Since the 1980s the Pakistani society has been characterized by a rise of sectarian violence that has especially involved the Sunni and Shiite communities in the Punjab province. While there is a long history of communitarian and sectarian violence in South Asia before 1947, the contemporary phenomenon has significantly innovated the forms of violence. Sectarian clashes in the past were typically sporadic and localized, where the contemporary Sunni-Shi'a violence is based on a perception of religious identity as collective and homogeneous. Sunni and Shi'a conflicts in the Punjab are connected to the activity of sectarian organizations that combine requests for religious purification with socio-political themes. The essay analyzes the historical evolution of this phenomenon in connection with the larger economic and social change in the Punjab province from the 1970s onwards.

La società pachistana è stata caratterizzata dagli anni ottanta del novecento da una violenza a carattere settario che ha coinvolto in special modo le comunità sunnita e sciita. Pur presentando elementi di continuità con i conflitti del passato, questo fenomeno ha innovato in modo rilevante le forme della violenza tipiche dell'Asia meridionale. I conflitti settari attuali non hanno le caratteristiche sporadiche e localizzate tipiche della violenza "tradizionale", ma si basano su una percezione dell'identità come collettiva e omogenea. Inoltre il fenomeno è collegato all'attività di organizzazioni che uniscono richieste di purificazione religiosa a temi di carattere socio-politico. Il saggio analizza le radici storiche e l'evoluzione di questo fenomeno ricollegandolo alla più generale trasformazione sociale ed economica della provincia del Punjab dagli anni settanta in poi.

Keywords

Pakistan, Islam, Collective Violence, Sectarianism, Democratization
Pakistan, Islam, violenza collettiva, settarismo, democratizzazione

A partire dagli anni ottanta del novecento la società pachistana è stata caratterizzata da un conflitto settario che ha coinvolto in special modo le due principali comunità musulmane, i Sunniti e gli Sciiti.¹ Benché presente sporadicamente sin dalla fondazione dello Stato nel 1947 il conflitto si è intensificato negli anni recenti diffondendosi in particolar modo nella provincia del Punjab. La violenza settaria è stata diffusa e sostenuta da organizzazioni radicali che portano avanti richieste di purificazione religiosa insieme a temi di carattere socio-politico. Gli attacchi contro i luoghi di culto e i membri delle comunità hanno provocato, tra il 1990 e il 1997, 580 morti e più di 1.600 feriti. Spesso i militanti si sono affrontati in scontri in campo aperto con uso di armi da guerra (Nasr 2000a: 171). Dal 1980 al 2010 si è calcolato che le violenze abbiano causato circa 4.000 morti (Shaikh 2009: 224; ICG 2000: 1).

La violenza inter-comunitaria è tutt'altro che sconosciuta nella storia dell'Asia meridionale (Das 1990; Wilkinson 2005). Tuttavia, il conflitto contemporaneo si distingue dalla violenza del passato poiché non ha caratteristiche sporadiche o localizzate. Esso ha carattere sistematico e sembra basarsi su una percezione dell'identità come collettiva e omogenea. Ciò non esclude che vi sia continuità fra la propaganda dei gruppi settari contemporanei e gli argomenti utilizzati da opposte correnti religiose fra ottocento e novecento. Ciò vale in particolare per la critica sunnita delle pratiche legate al culto dei "santi" musulmani o alla devozione verso i discendenti del Profeta Muhammad, diffusi soprattutto nell'Islam rurale (Metcalf 1982). Come osservato molti anni fa da Louis Dumont in *Homo Hierarchicus*, l'ambiguità tra l'antico e il moderno costituisce un elemento caratterizzante del "comunitarismo", che può dunque essere definito un "Giano politico" (Dumont 1990: 318).² Va tuttavia rilevato che queste continuità argomentative sono talvolta superficiali. La critica dei movimenti di riforma sunniti otto-novecenteschi era diretta contro le pratiche religiose popolari, ma non necessariamente contro l'Islam sciita. Inoltre, raramente si giungeva al punto da dichiarare "non musulmano" chi prendeva parte a questi rituali (Zaman 1998: 700). Diversamente, il settarismo contemporaneo evidenzia un'insistenza sulla conformità religiosa e sulla costruzione di una comunità islamica omogenea. Più che come riforma esso si presenta dunque come una sorta di "pulizia religiosa" (Thapar 1989: 209-231; Nasr 2000a, 139-140).

¹ Gli sciiti sono una minoranza della popolazione musulmana pachistana, di cui rappresentano circa il 15-20%. La maggior parte di questi appartiene alla corrente detta duodecimana.

² Dumont ha ripreso la definizione di "comunitarismo" formulata da Wilfred Cantwell Smith: "l'ideologia che si basa sul gruppo formato dagli aderenti a ciascuna religione come unità sociale, politica ed economica, e sulla distinzione e perfino l'antagonismo tra tali gruppi" (cit. in Dumont 1990: 498).

I principali attori di questo conflitto sono alcune organizzazioni tra le quali l'“Esercito dei compagni del Profeta” (Sipah-e-Sahaba Pakistan, SSP) fondato nel 1986, sunnita; l'“Esercito di Jhang” (Lashkar-e-Jhangvi, LJ) fondato nel 1996, sunnita; il “Movimento per il diritto Giaffarita” (Tahrik-e-Jaffriya Pakistan, TJP) fondato nel 1980, sciita; e il suo braccio armato, l'Esercito di Muhammad (Sipah-e-Muhammad, SP) fondato nel 1991 (Gayer 2009). Sebbene questi gruppi siano stati dichiarati illegali dal governo di Pervez Musharraf nel 2001-2002, essi hanno in realtà proseguito le attività in forma clandestina o riformandosi sotto diverse denominazioni.³

L'analisi del conflitto settario

L'interpretazione della violenza settaria in Pakistan si è sviluppata nell'ambito del classico dibattito tra primordialisti e strumentalisti, con un'evidente predominanza di questi ultimi. La maggior parte degli autori ha preso atto della presenza di “*cleavages*” etnico-religiosi nella società pachistana, considerando il passaggio dal pluralismo alla violenza come frutto della manipolazione delle differenze da parte di attori statali e non statali. Irn Haleem ha analizzato il conflitto settario come il prodotto di alleanze e contro-alleanze delle élite militari e civili per realizzare un “*divide and rule*” a spese dei propri avversari (Haleem 2003: 469-475). Vali Reza Nasr e M. Qasim Zaman hanno proposto una lettura analoga, pur allargando il campo degli attori al quadro internazionale. In particolare, è stata sottolineata l'influenza sui rapporti tra Sunniti e Sciiti in Pakistan della rivoluzione iraniana del 1979 e della guerra in Afghanistan (Nasr 2000a: 174-179, 184-187).

I principali limiti di queste spiegazioni consistono nel fatto che esse tendono ad assumere i “*cleavages*” come elementi statici nel tempo, nonché liberamente manipolabili dagli attori politici. Entrambi questi aspetti sono problematici. Dal primo punto di vista, un'ampia letteratura ha posto in evidenza come le identità etnico-religiose in Asia meridionale siano molto flessibili e tendano a trasformarsi nel tempo.⁴ Appare dunque problematico assumere che le identità sunnita e sciita in Pakistan possano essere assunte come dato assoluto. In secondo luogo, benché pochi studiosi oggi adottino una visione rigidamente primordialista, la capacità degli attori di utilizzare i fattori culturali e religiosi nell'azione politica, senza esserne a loro volta influenzati, non può

³ Il TJP è oggi noto come Islami Tehreek. Anche l'SSP ha di recente ripreso le proprie attività prima delle elezioni del giugno 2018 sotto il nome di Ahl-e-Sunnat-wa-al-Jamaat.

⁴ Si veda, ad esempio, l'analisi di Bernt Glazer sulla trasformazione delle identità etniche in Afghanistan prima e durante la guerra civile (Glazer 1998).

essere data per scontata. A questo proposito è illuminante il dibattito emerso in letteratura sull'affermazione del nazionalismo musulmano in Asia meridionale (Robinson 2000: 156-176; Shaikh 2009).

Un'altra criticità che emerge dalla letteratura è la tendenza a considerare lo Stato pachistano come "fallito" o "debole", pur attribuendo ad esso enormi capacità di manipolazione delle identità. A questo proposito, V. R. Nasr applica al caso pachistano il concetto di *dispersed domination* proposto da Joel Migdal: ovvero il caso in cui lo Stato, pur incapace di imporsi sulla società, riesce a manipolare le identità di gruppo per mantenere lo *status quo* o ad agire quale mediatore tra i gruppi in conflitto: "Uno Stato debole manipola le divisioni sociali e culturali al fine di acquisire vantaggi nei confronti delle forze sociali" (Nasr 2000a: 174; Migdal 1994: 9-10, 27). È indubbio che in Pakistan si siano date strategie di manipolazione dei "*cleavages*", specialmente dopo la democratizzazione degli anni ottanta-novanta. I due principali partiti di quel periodo – il Pakistan People's Party (PPP) e la Pakistan Muslim League (PML) – hanno collaborato con organizzazioni islamiche sunnite e sciite (Rashid 1998; Nasr 2000).⁵ Tuttavia, l'applicazione del paradigma di Migdal appare più adatto ai casi dell'America Latina e dell'Africa rispetto al Pakistan, il cui apparato militare-burocratico ha avuto storicamente una maggiore capacità di imporsi sulla società.

La violenza come azione razionale

Com'è noto, lo studio della violenza di gruppo nelle scienze sociali è stato ricondotto entro la categoria analitica delle azioni collettive e dei movimenti sociali. In questo quadro teorico un contributo rilevante è stato offerto da Charles Tilly e Sidney Tarrow (Tilly 1986 e 1973; Tilly e Tarrow 2007). Il primo ha fornito, partendo dal caso della Francia tra seicento e ottocento, un modello d'interpretazione dei movimenti sociali e della protesta che ha tuttora molta influenza nelle scienze sociali. Il modello di Tilly è utile, in primo luogo, poiché superando le precedenti analisi teoriche basate sullo studio dei singoli episodi violenti come fenomeni distinti ha riportato la discussione sulla violenza collettiva entro un unico quadro teorico. L'approccio di Tilly prevede che le azioni collettive non siano anarchiche o caotiche ma rientrino in un quadro prevedibile. Vi è, in altre parole, ciò che l'autore ha definito il "repertorio della contestazione": un complesso di strumenti che un gruppo ha a disposizione per esprimere

⁵ Il PPP ha concesso un posto di ministro nel governo provinciale del Punjab all'SSP tra il 1993 e il 1996 e si è alleato con la Jamiat-ul-Ulama-i-Islam (JUI), organizzazione dalla quale provengono diversi componenti dell'SSP. La PML ha collaborato con gli ambienti revivalisti sciiti tramite il TJP.

rivendicazioni di diversa natura. Il gruppo in questione, secondo Tilly, tenderebbe a scegliere uno strumento compreso in un repertorio limitato (Tilly 1986: 390-398). Le folle non sono dunque incontrollate ma tendono ad agire entro limiti conosciuti, ovvero all'interno di uno spazio limitato. Ciò non esclude che i gruppi possano innovare le forme di protesta, ma queste innovazioni sono graduali e parziali: esse agiscono ai margini di forme esistenti. Nel caso francese, Tilly afferma che i modi della protesta siano rimasti sostanzialmente costanti nel tempo, pur cambiando il modo dominante. Un cambiamento cruciale sarebbe avvenuto nel diciannovesimo secolo, quando le proteste si sarebbero trasformate dal punto di vista della dimensione territoriale e delle motivazioni. La protesta si sarebbe cioè svincolata dalle strutture d'autorità locali per abbracciare la dimensione nazionale (Tilly 1986: 390-398).

Lo schema è stato in seguito integrato dal contributo di Tarrow, che ha ipotizzato che le innovazioni possano avvenire attraverso "momenti di follia" (Tarrow 1993: 281-307). Secondo Tilly e Tarrow, dunque, la violenza non costituirebbe una rottura rispetto al quadro generale delle azioni collettive e andrebbe interpretata sullo stesso piano teorico. Il gruppo che agisce nella rivolta non è irrazionale ma prevedibile. Nelle situazioni di protesta violenta i gruppi non innovano il quadro delle azioni a disposizione, ma si muovono entro gli stessi confini. Il che comporta l'esistenza di una continuità tra violenza e non-violenza (Tilly 1973: 439).

Questo approccio ha influenzato gli studi sull'Asia meridionale. Un'analisi rilevante è stata sviluppata da Richard Eaton nello studio della distruzione dei templi Hindu da parte dei Musulmani all'epoca della conquista dell'India. Secondo Eaton, la distruzione dei templi era da collegarsi al processo di costruzione del potere musulmano nel subcontinente indiano e al bisogno dei conquistatori di distruggere le forme di legittimazione del potere preesistente al fine di costruire il potere islamico. Non si sarebbe trattato dunque di una manifestazione d'irrazionalità, come ritenuto in passato, ma di un progetto razionale (Eaton 2000: 246-281). Questa interpretazione è stata estesa anche allo studio della violenza comunitaria tra Hindu e Musulmani nell'India indipendente. Paul Brass e Stanley Tambiah hanno studiato diversi episodi di violenza intercomunitaria, soffermandosi sulla "produzione" del disordine più che sulle sue cause (Brass 2003; Tambiah 1990). Entrambi gli autori hanno rilevato la natura non casuale ma ripetitiva delle violenze. Brass, in particolare, si è spinto a teorizzare l'esistenza di veri e propri "sistemi istituzionalizzati" della rivolta ("*institutionalized riot systems*") (Brass 2003: 30-34).

L'importanza di questi contributi, in particolare del modello di Tilly e Tarrow, non consiste unicamente nell'affermazione del rapporto tra violenza e azione razionale. Esse hanno altresì sottratto l'analisi della violenza all'angusto spazio della dialettica primordialismo-strumentalismo, riaffermando l'importanza della "lunga durata".

La forma della protesta – o della violenza – non è necessariamente il frutto di una libera scelta, né dei valori di appartenenza. Essa può essere vincolata dal “repertorio” inteso come il complesso dei modi storicamente consolidati di rappresentazione identitaria.

L'islamizzazione del Pakistan e la genesi del discorso settario

Le radici storiche del discorso settario in Pakistan sono collegate con il processo di definizione dello “Stato islamico”. E' infatti durante il processo costituente, tra la fine degli anni quaranta e i primi cinquanta, che è emersa per la prima volta nel dibattito pubblico la questione della definizione di un “musulmano” (Shaikh 2009: 59-60). L'affermazione dell'ideologia islamica quale riferimento indispensabile delle istituzioni portava con sé il germe della frammentazione, in quanto aggravava le fratture esistenti sia dentro che fuori l'Islam pachistano. La crisi istituzionale è emersa in particolare sulla questione dello status della comunità “eterodossa” degli Ahmadiyya o Qadiani.⁶ La discussione pubblica sulla posizione di questa comunità è divenuta lo strumento per mettere in dubbio l'adesione della classe dirigente all'ideale islamico. La controversia e i disordini di piazza contro gli Ahmadiyya hanno condotto alla proclamazione della Legge Marziale nel Punjab nel 1953, anticipando di pochi anni il colpo di Stato militare del 1958.⁷

Il nesso tra la controversia anti-Ahmadiyya del 1949-53 e il conflitto settario recente è indicato dal fatto che diversi futuri leader dei movimenti radicali hanno partecipato alla campagna contro gli Ahmadiyya, come Maulana Haq Nawaz Jhangvi, futuro fondatore dell'SSP (Zaman 2002: 114). Inoltre, le proteste contro gli Ahmadiyya sono state il primo esempio della tendenza da parte dei gruppi sunniti radicali non solo a contestare le idee degli altri gruppi sul piano teologico, ma a denunciarli come “infedeli” e chiederne l'espulsione dalla comunità islamica. Si realizza dunque il passaggio dalla discussione teologica alla ridefinizione della comunità secondo criteri di purezza religiosa. Molti argomenti utilizzati dai gruppi settari sunniti contro gli sciiti,

⁶ Gli Ahmadiyya sono una comunità composta dai seguaci di Mirza Ghulam Ahmad di Qadian, che erano numerosi in Pakistan dopo il 1947. Si trattava di un movimento messianico sorto alla fine dell'ottocento nel Punjab. La controversia riguardava essenzialmente la dichiarazione di Ghulam Ahmad di essere un Profeta, fatta nel 1901, poiché nell'Islam il carattere definitivo della profezia di Muhammad (*khatm-i-nubuwwat*) è un punto centrale di fede.

⁷ La questione rimarrà latente nella politica pachistana sino a che nel 1974 il governo Bhutto cederà alla richiesta dei gruppi religiosi di dichiarare per legge gli Ahmadiyya una minoranza non musulmana, modificando a questo scopo la Costituzione. Ulteriori elementi di differenziazione degli Ahmadiyya saranno introdotti nella legislazione dal regime del Gen. Zia-ul-Haq (Friedmann 1989; Robinson 1990).

dagli anni ottanta in poi, hanno ripreso quelli usati contro gli Ahmadiyya (Zaman 1998: 692).

L'ascesa delle organizzazioni settarie in Pakistan dopo gli anni ottanta ha le proprie radici in una situazione politica molto fluida. I gruppi settari nascono, in primo luogo, da un processo di scissione interna dei partiti religiosi *mainstream*, in uno scenario caratterizzato dalla crescente importanza delle organizzazioni e delle scuole islamiche. La politica del regime del generale Zia-ul-Haq – che ha rovesciato il governo Bhutto nel 1977 – di rendere lo Stato parte attiva nel processo d'islamizzazione attraverso il sostegno economico e politico alle *madrassa* – scuole religiose islamiche – ha creato un ambiente favorevole all'emergere del radicalismo. Oltre a determinare una sacralizzazione del discorso pubblico, lo Stato ha infatti intensificato la competizione tra gli attori politico-religiosi per l'acquisizione delle risorse.

Il finanziamento statale dell'educazione islamica, grazie ai fondi raccolti con la *zakat* – l'elemosina rituale islamica, trasformata in tassa statale dal regime di Zia nel 1980 – e la decisione di aprire nuove opportunità professionali ai diplomati delle *madrassa*, ha incoraggiato le varie organizzazioni a fondare delle scuole. Se nel 1947 vi erano appena 137 *madrassa* in Pakistan, nel 1996 nella sola provincia del Punjab queste erano diventate 2.463. Il numero dei diplomati delle scuole islamiche è aumentato da 1.968, nel 1978-80, a 3.601 nel 1984-85 (Nasr 2000a: 142-147). Un'altra conseguenza è stato il ridimensionamento della differenza tra *ulama* e islamisti. La Jama'at-i-Islami⁸, ad esempio, ha fondato una propria Ulama Academy a Lahore nel 1976, avvicinandosi al modello educativo delle *madrassa* (Nasr 2000a: 148). Al tempo stesso, l'emergere del ruolo attivo dello Stato a favore dell'islamizzazione, ha spinto gli *ulama* a rivalutarne la centralità rispetto al proprio progetto di conversione della società. L'idea dell'islamizzazione “dall'alto”, inizialmente esclusiva della corrente “fondamentalista”, è divenuta dominante (Talbot 1998: 245-286; Weiss 1986).

Un altro meccanismo attraverso cui la politica d'islamizzazione ha posto le condizioni per l'emergere del conflitto settario è dato dal fatto che, benché non ufficialmente, la politica di Zia abbia comportato una sunnizzazione delle istituzioni. Nonostante che il finanziamento fosse teoricamente rivolto a tutte le scuole religiose, di fatto poche *madrassa* sciite ne trassero vantaggio. Inoltre, il regime di Zia aveva scelto di introdurre nel sistema giuridico pachistano elementi della *shari'a* conformi all'interpretazione sunnita hanafita dell'Islam.⁹ La politica statale ha dunque paradossalmente aperto una

⁸ La prima organizzazione “fondamentalista” pachistana, fondata nel 1941 da Abu a la Maududi (1903-1979).

⁹ La scuola Hanafita è una delle quattro scuole (*madhhab*) giurisprudenziali dell'Islam sunnita. La *shi'a* duodecimana, cui appartengono in gran parte gli sciiti pachistani, aderisce alla scuola Ja'farita.

nuova linea di frattura comunitaria. È infatti alla protesta contro la decisione governativa di imporre il versamento della *zakat* secondo il diritto sunnita hanafita che risale la fondazione del TJP, organizzazione dalla quale è in seguito scaturito il più radicale gruppo anti-sunnita SM (Qureshi 1989: 126; Bredi 1995: 27; Zaman 2000: 693).

In questo contesto, il peso crescente delle relazioni economiche tra Arabia Saudita e Pakistan ha rafforzato la politica di sunnizzazione del regime di Zia. Il sostegno finanziario delle monarchie del Golfo era emerso già nei primi anni settanta per iniziativa del governo Bhutto. Lo scopo era essenzialmente di ridefinire la politica estera pachistana, riducendo la dipendenza dagli Stati Uniti in favore di un rapporto più stretto con il mondo islamico. L'influenza delle monarchie del Golfo, tuttavia, è sopravvissuta alla caduta del governo Bhutto consolidandosi e rendendosi persino autonoma dal controllo dello stesso governo pachistano. Durante gli anni ottanta, la guerra in Afghanistan avrà quindi l'effetto di intensificare ulteriormente il flusso dei fondi sauditi alla rete delle *madrassa* sunnite in Pakistan. Nel solo Punjab, nel 1996 delle 2.463 scuole registrate dalle autorità 1.700 ricevevano fondi dall'estero (Rashid 1998: 72-78; Nasr 2000a: 144).

Se dunque le origini del revivalismo sciita sono legate al tentativo dello Stato di imporre il sunnismo come "Islam ufficiale", è dal ritorno alla democrazia con la formazione del governo del primo ministro Benazir Bhutto nel 1998, che si assiste all'ascesa del fenomeno del settarismo. L'intensificazione del conflitto settario coincide con la fase di democratizzazione del paese. Può certamente assumersi che la caduta del regime militare abbia determinato la creazione di uno spazio più ampio per le organizzazioni politico-religiose. Tuttavia, la coincidenza temporale tra democratizzazione e conflitto ha indotto diversi autori a dedurre che il primo abbia creato un maggiore spazio di competizione per i gruppi che intendevano portare avanti richieste di ordine economico, sociale e politico. In altre parole, che la caduta del regime di Zia abbia dato vita all'ingresso in politica di gruppi sociali fino ad allora esclusi dai processi politici. Secondo tale ipotesi, la democratizzazione degli anni ottanta-novanta avrebbe aperto uno spazio per la rivendicazione e posto le premesse per il conflitto settario del ventennio successivo (Hussein 1990; Shaheed 1990). Si noterà come tale spiegazione riprenda la classica teoria proposta da Samuel Huntington in *Political Order in Changing Societies*. Huntington aveva ipotizzato che il diffondersi della violenza e dell'instabilità, negli anni cinquanta e sessanta del novecento, fosse in larga parte il prodotto di un "rapido cambiamento sociale e della rapida mobilitazione di nuovi gruppi in politica, rafforzata dal lento sviluppo delle istituzioni politiche" (Huntington 1968: 190).

Questa ipotesi sembra trarre sostegno da diversi elementi. In primo luogo, il fatto che il settarismo religioso pachistano non si caratterizzi che marginalmente per rivendicazioni di tipo spirituale, quanto per una serie di richieste di natura laica. Inoltre, il

fatto che spesso questi leader siano “piccoli *ulama*”, cioè dei religiosi che non provengono da grandi famiglie religiose e hanno spesso un’origine rurale (Nasr 2000a: 150). Si può ipotizzare che nell’estremismo religioso questi *ulama* abbiano trovato un modo per sfidare le gerarchie esistenti e dunque utilizzare il settarismo come strumento di ascesa sociale. Si tratta, d’altronde, di dinamiche storiche non sconosciute nelle società musulmane, dove la radicalizzazione è spesso la chiave per l’ascesa sociale e politica.¹⁰

Il caso del Punjab: cambiamento sociale e conflitto settario

Il Punjab è la regione del Pakistan in cui le organizzazioni radicali hanno trovato il maggiore sostegno. Anche qui vi è una continuità storica: la campagna anti-Ahmediyya era stata condotta soprattutto in questa provincia. Non sorprende dunque che il Punjab – in particolare i distretti centrali e meridionali di Jhang, Multan e Bahawalpur – sia divenuto il teatro principale della violenza settaria dopo il 1980. L’evoluzione del settarismo in Punjab deve essere analizzato con riferimento a due temi distinti: il primo riguarda la natura dell’Islam praticato in Punjab, specialmente nelle aree rurali; il secondo la trasformazione socio-economica delle zone urbane della provincia dagli anni settanta in poi.

Nel Punjab, soprattutto nelle regioni meridionali è molto diffuso il culto dei “santi” Sufi, generalmente definiti *pir*. La specificità delle forme di Islam è legata principalmente ai modi dell’islamizzazione. La commistione tipica della regione tra diverse influenze musulmane – sunnita e sciita/ismailita – ha favorito l’emergere di un substrato religioso non rigidamente classificabile entro i confini delle religioni istituzionali.¹¹ Benché la maggior parte della popolazione tenda a definirsi sunnita, prevalgono forme devozionali che attribuiscono una particolare rilevanza alla figura di ‘Ali (Boivin 2015: 165-181).¹² La specificità dell’Islam praticato in Punjab e l’esistenza di un terreno comune tra sunnismo e sciismo sono importanti per spiegare lo sviluppo del settarismo, poiché costituiscono le argomentazioni principali della propaganda anti-sciita di organizzazioni come l’SSP.

¹⁰ A questo proposito vi sono possibili comparazioni tra il caso pachistano e l’ascesa dell’Ayatollah Ruhollah Khomeini in Iran negli anni sessanta-settanta, o al conflitto per l’autorità tra leader giovani e radicali quali Muqtada al Sadr e il Grande Ayatollah Ali Sistani nell’Iraq post-Saddam Hussein (Martin 2003; Cole 2007).

¹¹ Sulla formazione della cultura religiosa nel Punjab meridionale si veda il recente lavoro di Hasan Ali Khan (Khan 2016).

¹² ‘Ali è il quarto Califfo sunnita e primo Imam della *shi’a*.

L'influenza religiosa di cui sono depositari i *pir* si è storicamente riflessa anche sul piano economico. Sin dall'epoca coloniale i *pir* hanno accumulato grandi proprietà fondiari, costituendo alla nascita del Pakistan, una classe terriera dominante nei distretti centrali e meridionali del Punjab. Dato il prevalere di meccanismi politici di patronato-clientela, le elezioni nazionali e locali in queste regioni sono state dominate quasi ininterrottamente dalle grandi famiglie di *pir*, cui i partiti nazionali senza distinzioni ideologiche hanno concesso ruoli di primo piano. Il legame esistente a livello locale tra i partiti *mainstream* e alcuni delle più influenti famiglie di *pir* del Punjab meridionale è stato ampiamente documentato (Wilder 1999; Martin 2016).

L'assetto sociale ed economico dominato dalle famiglie terriere è stato parzialmente messo in crisi negli anni immediatamente successivi al 1947, quando molti emigranti musulmani dai distretti orientali del Punjab – assegnati all'India con la Spartizione – si sono trasferiti nel Punjab occidentale insediandosi specialmente nelle aree urbane. La popolazione di Faisalabad, nel Punjab centrale, tra il 1941 e il 1951 è aumentata da 70.000 a 179.000 abitanti. A Multan la popolazione è aumentata da 143.000 a 190.000 nello stesso periodo (PBS: 5).

Poiché i migranti erano culturalmente affini alla popolazione locale, la storiografia ha teso a sottostimare l'impatto della migrazione sulle strutture sociali e politiche del Punjab occidentale (Waseem 1999: 211-225). In realtà, i migranti non condividevano le strutture di lealtà religiosa e sociale locali. In particolare, non erano parte delle relazioni gerarchiche clientelari e di *piri-muridi* (maestro Sufi-discepolo) del Punjab pachistano. Si determinava dunque una tensione nei rapporti tra le famiglie dominanti nel mondo rurale e la nuova realtà urbana determinata dalle migrazioni (Zaman 1998: 705-710; Nasr 2000a: 165-169). Questo processo di urbanizzazione è stato in seguito rafforzato negli anni settanta dalla migrazione interna dalla campagna alla città che ha caratterizzato quasi tutte le province pachistane e il Punjab in special modo. La popolazione di Multan nel ventennio 1961-1981 è più che raddoppiata, passando da 358.000 a 732.000 abitanti; Bahawalpur ha registrato un aumento da 84.000 a 180.000 abitanti; Gujranwala da 196.000 a 601.000 (PBS: 5).

La migrazione interna è stata altresì accompagnata dalla formazione di una nuova classe media urbana, favorita principalmente dalle rimesse dei lavoratori emigrati nei paesi del Golfo e del Medio Oriente alla ricerca di lavoro ben retribuito (Brown 2006, 50-52). Gli anni sessanta e settanta sono stati uno spartiacque per la migrazione proveniente dall'Asia meridionale: la rapida crescita di lavoratori qualificati e non qualificati che non potevano essere assorbiti dal mercato locale, la crescente domanda di lavoratori dai paesi produttori di petrolio del Medio Oriente e la parallela diminuzione delle possibilità di migrazione nel Regno Unito hanno ridefinito i flussi migratori. Nella prima metà degli anni settanta l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti e

l'Oman avevano assunto principalmente lavoratori dai paesi arabi confinanti; dal 1975 gli operai arabi non furono più sufficienti a soddisfare la domanda. Ragioni religiose e culturali resero dunque il Pakistan, l'India e il Bangladesh le scelte preferite (Arif 1998, 99-100). Secondo una stima, tra la metà degli anni settanta e la metà degli anni ottanta dieci milioni di pachistani circa – l'11% della popolazione – ha tratto beneficio dalla migrazione verso il Medio Oriente (Zaman 1998: 708-709). Di questi, il 70% proveniva dal Punjab. Benché in genere i migranti fossero di provenienza rurale, pochi di essi al rientro in patria fecero ritorno ai villaggi, preferendo il trasferimento in città (Zaman 1998: 109).

Diversi elementi indicano che l'emergere dei partiti settari in Pakistan sia legato alle aspirazioni della nuova classe media *Punjabi* in espansione. È noto che nel mondo musulmano il sostegno per i movimenti religiosi radicali è generalmente derivato da ceti sociali in transizione da una condizione a un'altra. I movimenti fondamentalisti sono stati in passato sostenuti da gruppi sociali e comunità di recente urbanizzazione, dunque dal passato rurale non lontano e provenienti da una cultura religiosa conservatrice, entrati in contatto con l'economia, l'istruzione e i ritmi della "modernità" (Robinson 2007: 4). Si può ipotizzare che anche l'ascesa dei movimenti settari anti-sunniti sia legato allo stesso processo. I partiti estremisti hanno offerto uno spazio d'aggregazione a ceti sociali in fase di cambiamento.

I movimenti settari si caratterizzano per la forte coesione interna e per il tentativo di creare una nuova sfera identitaria, distinta dalle precedenti: elementi come la preghiera collettiva e il contributo alle spese della comunità offrono un nuovo legame di gruppo a individui che hanno smarrito i punti di riferimento del villaggio. È da considerarsi che, nell'esperienza della migrazione, i membri del nuovo ceto medio urbano hanno spesso perso i legami con le strutture d'autorità preesistenti, in particolare con le leadership religiose locali. Poiché nella fase di transizione i migranti conservano l'aspirazione a esprimere le proprie rivendicazioni in un linguaggio tradizionale, possono facilmente essere attratti dalla retorica dei gruppi settari. Inoltre, attraverso la contestazione delle pratiche religiose e delle relazioni sociali delle aree rurali, i gruppi settari hanno fornito alla nuova classe media urbana gli argomenti di propaganda per contestare gli assetti esistenti (Zaman 1998: 705-710). I movimenti settari hanno dunque fornito alla classe media un linguaggio religioso e un'identità "ortodossa" che contesta la legittimità della cultura delle zone rurali. Al tempo stesso, i movimenti settari hanno costruito un linguaggio utile a sfidare sul piano politico il predominio delle grandi famiglie di proprietari del Punjab (Nasr 2000a: 165-169).

Il caso dell'SSP fornisce diversi elementi a sostegno di questa tesi. L'organizzazione è stata fondata nella città di Jhang, in una regione dominata economicamente da un ceto fondiario prevalentemente sciita. Pur essendo una regione in massima parte

agraria, Jhang ha visto emergere un ceto medio commerciale urbano sunnita, emigrato dall'India e dunque privo di relazioni con la società locale e con la rete dei santuari locali (Nasr 2000a: 166). Queste comunità si sono spesso organizzate in associazioni di commercianti – dette *anjuman* – che hanno fornito un sostegno economico alle organizzazioni settarie sunnite. La propaganda dell'SSP contro la “corruzione morale” delle famiglie sciite era dunque uno strumento per mettere in discussione il predominio economico dei proprietari terrieri nella società locale. Maulana Jhangvi, in particolare, utilizzava l'argomento che la regione di Jhang era dominata da grandi proprietari terrieri sciiti – o vicini allo sciismo – che sfruttavano economicamente i coltivatori e conducevano “pratiche (religiose) oscurantiste” (Nasr 2000a: 167). Un passaggio di una pubblicazione dell'SSP illustra chiaramente il contenuto del messaggio settario:

Jhang era un distretto arretrato dominato da signori feudali ... Questi trovarono licenza nello sciismo per la vita di piacere e libertinaggio che desideravano e così la nobiltà rurale era diventata sciita ... Sprofondati nell'ignoranza, conservarono alcuni dei loro costumi tradizionali nel nome del sunnismo, mentre per altri aspetti erano stati assimilati agli sciiti.¹⁵

È interessante notare come la retorica anti-sciita dell'SSP riprenda molti argomenti già presenti nel discorso coloniale britannico. La tendenza a descrivere la religiosità popolare come una corruzione del “puro” Islam delle origini era, infatti, tipica della letteratura prodotta dal governo coloniale fra tardo ottocento e primo novecento (Zaman 1998: 700; Abenante 2006: 106-112).

Non si può non rilevare come la propaganda dell'SSP – e in generale delle organizzazioni settarie anti-sciite – rappresenti una rottura rispetto alle posizioni tradizionali delle autorità religiose sunnite nel subcontinente indiano. Il discorso settario proietta la visione di uno spazio islamico omogeneo, privo di diversità religiose o culturali. Più che la vicinanza alle radici religiose sud-asiatiche, la propaganda dell'SSP tradisce l'influenza della scena islamista internazionale. Il prototipo di società islamica pachistana disegnato da organizzazioni come l'SSP sembra affine al modello che Oliver Roy ha di recente definito “neo-fondamentalista”. Il tema centrale non è più la creazione dello Stato islamico quanto la costruzione di uno “spazio islamizzato” deculturato; ovvero privo di qualunque diversità legata al territorio e alla dimensione culturale locale (Roy 2003: 111-118).

¹⁵ Cit. in Zaman, 1998, p. 700 (traduzione dell'autore).

Conclusion

Il caso del Punjab sopra descritto evidenzia l'apparente incapacità delle istituzioni di assorbire e di convogliare le trasformazioni sociali ed economiche entro un quadro istituzionale. Entrambi i partiti che hanno dominato il quadro politico sin dagli anni ottanta, il PPP e la PML, rispondono al profilo del "*patron party*": si tratta cioè di organizzazioni che tendono ad acquisire e a gestire il consenso attraverso la mediazione di notabili locali (Kothari 1964; Jaffrelot 1998). È possibile ipotizzare che nel caso pachistano questo modello di partito sia inadatto ad assorbire l'ingresso nell'arena politica dei nuovi gruppi. Ciò riporta, ovviamente, alla teoria di Huntington, che tenderebbe a interpretare il conflitto come determinato da un grado di maturità delle istituzioni politiche insufficiente ad assorbire i cambiamenti socio-economici (Huntington 1968).

Se quanto sopra può offrire una spiegazione razionale del conflitto, tuttavia, la teoria della modernizzazione non spiega perché sia scelta una modalità specifica di mobilitazione e di contestazione. Non vi è dubbio che, diversamente dai partiti istituzionali, i movimenti settari, attraverso la loro critica dei governanti, della classe dirigente e della loro corruzione, così come dell'aristocrazia terriera e del notabilato, hanno offerto una forma privilegiata per le rivendicazioni dei nuovi gruppi sociali. A ciò va aggiunto che i migranti provenienti dal Golfo avevano trascorso la loro esperienza di lavoro in paesi dove il revivalismo islamico era influente, dunque la loro scelta di orientarsi verso partiti di ispirazione religiosa era ancora più comprensibile.

Tuttavia, per comprendere il fenomeno appare necessario ritornare all'idea del repertorio della contestazione. La tesi qui presentata è che il discorso settario rappresenti una modalità di organizzazione e di protesta apparentemente tradizionale, dunque conosciuta. Ciò benché il suo contenuto sia intrinsecamente moderno sia dal punto di vista della visione della comunità – più somigliante a forme di nazionalismo religioso che a movimenti religiosi veri e propri – sia dal punto di vista delle rivendicazioni e degli obiettivi, per lo più di ordine economico e politico. L'identità aggressiva ed esclusiva proposta dai gruppi settari sunniti pachistani costituisce un fattore noto perché si pone su una linea di continuità storica sia con i modi di rappresentazione politica delle comunità adottate durante il periodo coloniale, sia con le forme di mobilitazione politica emerse negli anni quaranta e cinquanta del novecento (Shaikh 1989; Gilmartin 1988).

Queste ultime hanno imposto la ricerca dell'omogeneità e dell'uniformità culturale quale matrice dell'organizzazione della comunità. Tale discorso politico è stato, in seguito, ulteriormente rafforzato dalla politica del governo di Zia-ul-Haq negli anni settanta e ottanta. Il discorso settario ha dunque in parte innovato i modi della conte-

stazione, collegando la prassi tradizionale del discorso comunitario all'appartenenza a uno specifico micro-gruppo etnico o religioso. Nella visione settaria, la nazionalità religiosa dominante – intesa quale grande comunità islamica-nazionale – si scinde in micro-identità aventi ognuna caratteristiche di omogeneità e di esclusività. Questa nuova identità settaria consente di portare avanti nuove e più specifiche rivendicazioni; essa consente altresì di contestare gli attori istituzionali al fine di ottenere un più ampio accesso alle risorse.

Bibliografia

Abenante, D.

2000 "The Roots of Political Instability in Pakistan: the anti-Qadiani Agitation of 1949-53", *Sociologia*, XXXIV, 3, pp. 3-21.

2006 "Islamizzazione e 'sociologia coloniale': Il Punjab tra ottocento e novecento", in: Abenante D. e Giunchi E. (a cura di), *L'Islam in Asia meridionale: Identità, interazioni e contaminazioni*, Milano, Franco Angeli.

Arif, G. M.

1998 "Reintegration of Pakistani Return Migrants from the Middle East in the Domestic Labour Market", *The Pakistan Development Review*, 37, 2, pp. 99-124.

Boivin, M.

2015 *Le Pakistan et l'Islam. Anthropologie d'une république islamique*, Paris, Téraèdre.

Brass, P.

2003 *The Production of Hindu-Muslim Violence in Contemporary India*, Washington, University of Washington Press.

Bredi, D.

1995 "La proposta politica degli sciiti del Pakistan secondo la Tahrik-i Nifad-i Fiqh Ga'fariyyah", *Oriente Moderno*, n. 1-6, pp. 27-57.

Brown, J.

2006 *Global South Asians. Introducing the Modern Diaspora*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cole, J. R. I.

2007 "The Ayatollahs and Democracy in Iraq", *ISIM Paper* 7, Leiden.

Das, V. (a cura di)

1990 *Mirrors of Violence: Communities, Riots and Survivors in South Asia*, New Delhi, Oxford University Press.

Dumont, L.

1991 *Homo Hierarchicus*, (tr. it.) Milano, Adelphi.

Eaton, R. M.

2000 "Temple Desecration and Indo-Muslim States", in: D. Gilmartin e B. Lawrence (a cura di), *Beyond Turk and Hindu Rethinking Religious Identities in Islamicate South Asia*, Gainesville, University of Florida Press.

Friedmann, Y.

1989 *Prophecy Continuous: Aspects of Ahmadi Religious Thought and Its Medieval Background*, Berkeley, University of California Press.

Gayer, L.

2009 *Monde rebelles: Fondamentalisme, separatism, maoïsm*, Paris, Michalon.

Gilmartin, D.

1988 *Empire and Islam: Punjab and the Making of Pakistan*, Berkeley, University of California Press.

Glatzer, B.

1998 "Is Afghanistan on the Brink of Ethnic and Tribal Disintegration?", in: Maley W, (a cura di), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, London, Hurst & Co..

Haleem, I.

2003 "Ethnic and Sectarian Violence and the Propensity towards Praetorianism in Pakistan", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3, pp. 469-475.

Huntington, S.

1968 *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press.

Hussain, A.

1990 "The Karachi Riots of December 1986: Crisis of State and Civil Society in Pakistan", in: V. Das (a cura di), *Mirrors of Violence: Communities, Riots and Survivors in South Asia*, Delhi, Oxford University Press.

International Crisis Group (ICG)

2005 "The State of Sectarianism in Pakistan", *Asia Report No. 95*.

Jaffrelot, C.

1998 *La démocratie en Inde: religion, caste et politique*, Paris, Fayard.

Khan, A.

2016 *Constructing Islam on the Indus. The Material History of the Suhrawardi Sufi Order, 1200-1500 AD*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kothari, R.

1964 "The Congress 'System' in India", *Asian Survey*, Vol. 4, No. 12, pp. 1161-1173.

Martin, N.

2016 *Politics, Landlords and Islam in Pakistan*, London, Routledge.

Martin, V.

2003 *Creating an Islamic State: Khomeini and the Making of a New Iran*, London, I.B. Tauris.

Metcalf, B. D.

1982 *Islamic Revival in British India. Deoband, 1860-1900*, New Delhi, Oxford University Press.

Nasr, V. R.

2000a "International Politics, Domestic Imperatives and Identity Mobilization: Sectarianism in Pakistan", *Comparative Politics*, pp. 171-190.

2000b "The Rise of Sunni Militancy in Pakistan: The Changing Role of Islamism and the Ulama in Society and Politics", *Modern Asian Studies*, Vol. 34, No. 1, pp. 139-180.

Pakistan Bureau of Statistics (PBS)

"Population of Major Cities, 1941-1998", pp. 1-16 (<http://www.pbscensus.gov.pk/>).

Qureshi, S.

1989 "The Politics of the Shia Minority in Pakistan: Context and Developments", in: D. Vajpeyi e Y. K. Malik (a cura di), *Religious and Ethnic Minority Politics in South Asia*, New Delhi, Manohar.

Rashid, A.

1998 "Pakistan and the Taliban", in: W. Maley (a cura di), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, London, Hurst & Company.

Robinson, F.

1990 "Prophets without Honour: Ahmad and the Ahmadiyya", *History Today*, 40, pp. 42-47.

1993 "Technology and Religious Change. Islam and the Impact of Print", *Modern Asian Studies*, pp. 229-251.

1997 "Religious Change and the Self in Muslim South Asia since 1800", *South Asia*, pp. 1-15.

2000 "Nation-formation: The Brass Thesis and Muslim Separatism", in: Robinson F. (a cura di), *Islam and Muslim History in South Asia*, Delhi, Oxford University Press.

2007 *Islam, South Asia and the West*, Oxford, Oxford University Press.

Roy, O.

2003 *Global Muslim. Le radici occidentali del nuovo Islam*, (tr. it.) Milano, Feltrinelli.

Shaeed, F.

1990 "The Pathan-Muhajir Conflicts, 1985-6: A National Perspective", in: V. Das (a cura di), *Mirrors of Violence: Communities, Riots and Survivors in South Asia*, Delhi, Oxford University Press.

Shaikh, F.

1989 *Community and Consensus in Islam: Muslim Representation in Colonial India, 1860-1947*, Cambridge, Cambridge University Press.

2009 *Making Sense of Pakistan*, London, Hurst & Company.

Talbot, I.

1998 *Pakistan: A Modern History*, London, Palgrave Mcmillan.

Tambiah, S.

1990 "Reflections on Communal Violence in South Asia", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 49, No. 4 (Nov.), pp. 741-760.

Tarrow, S.

1993 "Cycles of Collective Action: Between Moments of Madness and the Repertoire of Contention", *Social Science History*, Vo. 17, No. 2, pp. 281-307.

Thapar, R.

1989 "Imagined and Religious Communities: Ancient History and the Modern Search for a Hindu Identity", *Modern Asian Studies*, Vol. 23, No. 2, pp. 209-231.

Tilly, C.

1973 "Does Modernization Breeds Revolution?", *Comparative Politics*, Vol. 5, No. 3, Special Issue on Revolution and Social Change, pp. 425-447.

1986 *The Contentious French*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tilly, C. e S. Tarrow

2008 *La politica del conflitto*, (tr. it.) Milano, Bruno Mondadori.

Waseem, M.

1999 "Partition, Migration and Assimilation: a Comparative Study of Pakistani Punjab", in: I. Talbot e G. Singh (a cura di), *Region and Partition: Bengal, Punjab and the Partition of the Subcontinent*, Karachi, Oxford University Press.

Weiss, A. M.

1986 (a cura di), *Islamic Reassertion in Pakistan, The Application of Islamic Laws in a Modern State*, Syracuse, Syracuse University Press.

Wilder, A. R.

1999 *The Pakistani Voter. Electoral Politics and Voting Behaviour in the Punjab*, Oxford, Oxford University Press.

Wilkinson, S. I. (a cura di)

2005 *Religious Politics and Communal Violence*, New Delhi, Oxford University Press.

Zaman, M. Q.

1998 "Sectarianism in Pakistan: The Radicalization of Shi'i and Sunni Identities", *Modern Asian Studies*, Vol. 32, No. 3.

2002 *The Ulama in Contemporary Islam: Custodians of Change*, Princeton, Princeton University Press.

About the author

Diego Abenante is an Associate professor at the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste, where he teaches courses in the history of Asia and the Muslim world. He has written on colonialism and decolonization, on the role of Islam in modern South Asian politics and on religious violence, with particular reference to Pakistan. Among his recent publications: *L'Islam in Asia meridionale: identità, interazione, contaminazione* (edited, with Elisa Giunchi), Franco Angeli, 2006. "Islam, Irrigation and Religious Identity: Canal Colonies and Muslim Revivalism in Multan", in: G. Beckerlegge (ed.), *Colonialism, Modernity, and Religious Identities: Religious Reform Movements in South Asia*, Oxford University Press India, 2008. "La controversia anti-Ahmadiyya e il conflitto per l'autorità nel Pakistan contemporaneo", in: E. Giunchi, M. Golfetto, L. Osti (a cura di), *L'autorità nei paesi musulmani*, Jaca Book, 2018.

DIEGO ABENANTE

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: diego.abenante@dispes.units.it

The linkage between world order and international stability since the Cold War

Il legame tra ordine mondiale e stabilità internazionale dalla guerra fredda ad oggi

Fabio Fossati

Abstract

Stability is defined as an international system with the same distribution of power for a long period of time. World order is defined as a governance anchored to the promotion of four steady values (the units of measurement) in each arena of international relations: democracy (political), market (economic), peace (military), national self-determination leading to single-nation states (cultural). Multipolar and bipolar systems were stable, but disordered, as values promoted by the main powers were not steady. Change periods were/are unstable: from 1915 to 1945 and after 1989. In the 1990s there was an attempt to consolidate both order and stability, through the concert of powers; as pluri-national states prevailed after 1989, it was only a 'near order'. Since 2001, there has been neither stability (both unipolarism and multipolarism failed), nor order, as the promotion of those values has been weakened by the West (especially by Obama and Trump) because of the objections of Islamic fundamentalist groups (and in part by China, Russia, Venezuela). A "disordered stability" and the return to the conservative diplomacies of 'real-politik' (with the West promoting 'lesser evil' authoritarian regimes and waging wars to fight Islamic fundamentalism) has not re-emerged yet. The Usa are not a great power anymore, as both Obama and Trump were/are shy and uncertain in foreign policy. An "unstable order" would be anchored to the promotion of single-nation (only Shiite or only Sunni, Palestinian, Kurd) states.

La stabilità di un sistema internazionale è collegata alla stessa distribuzione del potere per un lungo periodo di tempo. L'ordine mondiale può essere definito come quella forma di *governance* che viene ancorata alla promozione di alcuni valori costanti (le unità di misura) in ogni arena delle relazioni internazionali: democrazia (politica), mercato (economica), pace (militare) e auto-determinazione nazionale che porta a stati mono-nazionali (culturale). I sistemi multipolari e bipolari sono stati stabili, ma disordinati, perché i valori promossi dalle maggiori potenze non erano costanti. I periodi di cambiamento sono di solito instabili: dal 1915 al 1945 e dopo l'89. Negli anni '90 c'è stato un tentativo di consolidare sia l'ordine che la stabilità, attraverso il concerto delle potenze, ma siccome gli stati pluri-nazionali hanno prevalso, c'è stato solo un ordine "zoppo". Dopo il 2001, non c'è stata né stabilità perché sia l'unipolarismo che il multipolarismo sono falliti, né ordine, perché l'Occidente (soprattutto con Obama e Trump) ha indebolito la promozione di quei tre valori di fronte alle obiezioni dei gruppi

islamici fondamentalisti, e (in parte) di Cina, Russia, Venezuela. Non è ancora riemersa una “stabilità disordinata” e il ritorno alle diplomazie conservatrici della *real-politik*, con l’Occidente che promuove regimi autoritari considerati “mali minori” e che scatena guerre per combattere i fondamentalisti islamici. Gli Usa non sono più una grande potenza, a causa della politica estera timida e incerta di Obama e Trump. Un “ordine instabile” sarebbe collegato alla promozione di stati mono-nazionali: uno palestinese, uno curdo, ed entità con cittadini solo sciiti o solo sunniti.

Keywords

Order, Stability, Governance, Foreign Policy, International System

Ordine, stabilità, governance, politica estera, sistema internazionale

Introduzione

Solitamente siamo portati a pensare che conoscere bene il passato ci possa aiutare ad affrontare le sfide del presente e a pianificare il nostro futuro. Non sempre è così; a volte succede che si continua a leggere il presente con gli occhiali del passato. Nella politica mondiale, ci sono stati così tanti mutamenti (il 1989, l’11 settembre, e le primavere arabe) che stiamo assistendo a due fenomeni: da un lato sembra che i *leader* politici abbiano perso la capacità di elaborare strategie diplomatiche efficaci, dall’altro sono gli stessi osservatori (politologi, storici, e giuristi) che appaiono altrettanto in difficoltà e annaspano con analisi passatiste. Però, il presente ci può insegnare a rileggere il passato, e possiamo renderci conto di alcuni errori che avevamo fatto qualche decennio fa nell’analisi della politica mondiale. Questo contributo sarà articolato in quattro paragrafi: uno sulla guerra fredda, uno sugli anni ’90, uno sul post 11 settembre e uno sul post primavera arabe, con un’enfasi sulla diplomazia degli Stati Uniti di Obama e Trump¹.

La “stabilità disordinata”, ovvero la guerra fredda non è stata poi così ideologica

Uno dei postulati indiscutibili della guerra fredda è che sia stata una fase molto ideologica. In questo articolo, fornirò alcuni dati empirici per smentire questa diagnosi, come si usa fare nell’analisi politica. Occorre partire da Yalta, che ha dato origine

¹ Questo articolo sintetizza le conclusioni del mio volume in inglese (Fossati 2017).

al sistema globale di tipo bipolare (Waltz 1979). Dopo quella conferenza, ci fu la divisione dell'Europa in due blocchi. L'Europa occidentale guidata dagli Stati Uniti, in cui l'Italia fu inclusa, applicò le istituzioni politiche democratiche e quelle economiche fondate sul libero mercato. L'Europa orientale sottoposta al dominio dell'Unione Sovietica si vide costretta a dirigere la politica verso i regimi comunisti e l'economia verso le istituzioni fondate sul socialismo, in cui cioè l'iniziativa privata era proibita ed era permesso solo lo statalismo economico. Quindi, le suddette ideologie (democrazia o comunismo, e mercato o socialismo) nel primo e secondo mondo contavano eccome, ma si trattava di valori che furono fissati a Yalta. Usa e Urss si impegnarono a non contestare le ideologie dell'altro blocco, astenendosi dall'intervenire per promuovere (ad esempio) la democrazia in Ungheria e in Cecoslovacchia (da parte degli Usa), o il socialismo in Italia e in Francia (da parte dell'Urss). Di conseguenza, le diplomazie non si sono mobilitate per favorire tali eventuali mutamenti, che non erano stati previsti a Yalta, e su cui c'era stato un accordo rigido e condiviso. Che poi in Italia e Germania si siano sviluppati gruppi terroristi comunisti è altrettanto risaputo, e in parallelo ci sono stati i tentativi di rivoluzione democratica e liberale in Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia, ma tutte queste spinte destabilizzanti sono state contenute e i conflitti sono stati risolti dai *leader* (italiani, tedeschi, russi, e americani) dei due blocchi, attraverso processi repressivi più o meno violenti. Queste pagine della storia sono conosciute e non c'è da aggiungere molto. In sintesi, tutti questi conflitti ideologici hanno riguardato soprattutto la politica interna dei vari paesi (come in Italia e Germania), o le relazioni interne ai due blocchi (come nei paesi sotto il dominio sovietico). Le diplomazie delle maggiori potenze non si sono mobilitate per promuovere o difendere tali valori, e che non potevano essere esportati all'altro blocco, proprio per evitare il rischio di una terza guerra mondiale, che sarebbe stata oltremodo distruttiva, perché nucleare.

Ma il conflitto tra Usa e Urss non verteva solo sulle sorti dell'Europa e su cosa era stato stabilito a Yalta. Esso contagiò anche il terzo mondo. Tale conflitto si approfondì e si estese a molti paesi di America latina, Africa e Asia, alcuni dei quali furono coinvolti in guerre. Esse sono state etichettate in modo efficace da Galtung (2000), il sociologo norvegese fondatore della *Peace Research*, come "guerre del semaforo". In Corea, Vietnam e Afghanistan interveniva militarmente solo una delle due maggiori potenze (Usa o Urss), che sosteneva il proprio alleato contro il rivale locale collegato all'altro blocco. Insomma, nel semaforo il verde scattava per 3 attori su 4; il quarto si trovava con un rosso, e si limitava al sostegno economico e militare indiretto del proprio alleato. Se il semaforo si fosse guastato, e ci fosse stato l'intervento militare di quattro attori su quattro, si sarebbe rischiesta forse la terza guerra mondiale. Ma alla fine il conflitto tra Usa e Urss è stato contenuto sia in Europa che nel terzo mondo, e non si è arrivati alla terza guerra mondiale (nucleare). Gli stati del terzo mondo si sono quasi

tutti alleati o con gli Usa o con l'Urss, e i non allineati sono stati veramente pochi; forse l'unico paese abbastanza equidistante dai due blocchi è stato l'India².

A questo punto, è opportuno toccare l'argomento anticipato all'inizio, che fa riferimento alla seguente evidenza empirica, e cioè che durante la guerra fredda i valori e le ideologie (soprattutto quelle occidentali di democrazia, mercato e pace) siano stati trascurati, e ciò è avvenuto appunto nel terzo mondo. Prima di approfondire tale tesi, occorre anticipare l'argomento del paragrafo successivo sulla fase post-89. Negli anni '90 è stato promosso un nuovo ordine mondiale (Fossati 1999), perché le maggiori potenze occidentali e l'Onu si sono sforzati di diffondere i valori liberali del libero mercato, della democrazia e della pace. L'ordine mondiale può essere definito come quella forma di *governance* che viene ancorata alla promozione di alcuni valori costanti (le unità di misura) in ogni arena delle relazioni internazionali: democrazia (politica), mercato (economica), pace (militare) e auto-determinazione nazionale che porta a stati mono-nazionali (culturale). Il disordine è invece definibile come l'assenza di ordine, e si verifica quando quei valori non sono tutelati. Comunque negli anni '90 le maggiori potenze occidentali e l'Onu non hanno promosso l'auto-determinazione nazionale, che aveva caratterizzato lo sviluppo politico dei maggiori paesi occidentali europei (con alcune eccezioni come Belgio e Svizzera) ed orientali (come in Cina e Giappone), ma hanno preferito gli stati pluri-nazionali, sul modello della pace di Daytona in Bosnia.

Quindi la "memoria del futuro" ci sollecita una riflessione. Che cosa hanno fatto gli Stati Uniti e i governi europei durante la guerra fredda? Hanno davvero promosso nel terzo mondo quei quattro valori/ ideologie (auto-determinazione nazionale, libero mercato, democrazia, pace), che erano stati il fondamento dell'ordine politico occidentale (ma non solo)? È scontato che in quella fase non vi fosse "un" ordine mondiale, e semmai due ordini (di ciascun blocco). In realtà, perlomeno il blocco occidentale è stato molto disordinato, proprio perché non c'è stato nessuno sforzo di promuovere quei valori costanti. Analizziamone uno alla volta. Partiamo dall'auto-determinazione nazionale. Tale istanze sono stati promosse dai palestinesi, dai curdi, dagli abitanti del Sahara occidentale o di Timor est, ma i governi occidentali non le hanno incoraggiate minimamente. Il terzo mondo è rimasto caratterizzato da frustrazioni nazionaliste a varie latitudini. Il libero mercato durante la guerra fredda era lontano anni luce dalle istituzioni economiche applicate dai governi del terzo mondo; in quel periodo andavano di moda il socialismo (applicato dai regimi comunisti di Cuba, Cina e da paesi afri-

² Aron (192) distingueva tra sistemi internazionali omogenei (il multipolarismo) e disomogenei (il bipolarismo) con riferimento ai valori, ma di fatto prendeva in considerazione solo le maggiori potenze (e quindi i paesi europei ed occidentali); non a caso, entrambi i sistemi internazionali dopo l'89 sono apparsi omogenei (Huntington (1996).

cani come Etiopia e Angola), il protezionismo (attuato dai governi dell'America latina e anche dall'India), o lo statalismo molto pervasivo dei paesi arabi esportatori di petrolio. Nonostante gli stereotipi sugli Usa promotori degli interessi economici, gli Usa sono stati ridotti all'impotenza sulle istituzioni economiche. I regimi militari dell'America latina, come l'Argentina del *golpe* sostenuto da Nixon e dalla Cia, non hanno mai privatizzato, perché se non le industrie militari statali sarebbero state danneggiate. Tutti i regimi militari hanno applicato il protezionismo, e ha liberalizzato solo il Cile, ma non per le credenze economiche di Pinochet, ma perché un gruppo di economisti cileni (della *Universidad Católica* di Santiago), andati al governo nel '76, aveva fatto *master* e dottorati a Chicago. Quindi la eventuale pressione esterna degli Usa non ha avuto effetto; dal 1973 al '76, gli anni della repressione di Pinochet, il Cile non aveva privatizzato niente³. Le tigri asiatiche (Haggard 1990) hanno applicato istituzioni liberiste più moderate del Cile, ma lo hanno fatto (di nuovo) sulla base di proprie scelte autonome, simili a quelle fatte in passato dal Giappone, e a quelle che sta facendo la Cina oggi. E la democrazia? Non è mai stata promossa né dagli Usa, né dai governi europei. I primi hanno applicato il principio diplomatico del "male minore"; i regimi militari o personalistici del terzo mondo sono stati sostenuti, perché i partiti comunisti locali avrebbero potuto vincere le elezioni (Carothers 1991). I governi europei erano condizionati dai propri sensi di colpa per il passato coloniale, e quindi non si sono opposti a dittatori terribili africani come Bokassa o Idi Amin, e hanno tollerato genocidi e repressioni di ogni tipo nel terzo mondo. E la pace? È stata anch'essa sacrificata in nome delle guerre del semaforo (Galtung 2000): come in Corea, Vietnam e Afghanistan, ma anche in quelle dell'America centrale (Nicaragua, El Salvador, Guatemala) e dell'Africa (Angola e Mozambico). E gli Usa hanno perso diverse di quelle guerre.

Come mai nella guerra fredda quei quattro valori/ideologie non sono stati promossi dai governi occidentali e ha prevalso il disordine? Perché tutto è stato sacrificato di fronte al conflitto con l'Urss. È emersa cioè la diplomazia conservatrice della *real-politik* (Guzzini 1998), promossa dal *leader* intellettuale del partito Repubblicano, Kissinger (e anche da tutti i presidenti democratici, Carter incluso), che si è concentrata sulla tutela di quello che veniva percepito come il principale interesse dei paesi occidentali: evitare che i partiti comunisti andassero al potere nel terzo mondo grazie alle elezioni o alle rivoluzioni. Non si trattava di interessi economici; quelli sono stati trascurati, per la debolezza dell'occidente a tal proposito. In sintesi, dal 1945 all'89 le ideologie non hanno svolto un ruolo importante; perlomeno nel terzo mondo esse

³ Sull'evoluzione delle istituzioni politiche ed economiche in America latina, rimando a Fossati (1997). In tale volume vengono criticate le tesi di alcuni studiosi terzomondisti, come Przeworski (1991) o O'Donnell (1999), che ipotizzavano un legame (in realtà debole) tra le riforme liberiste e l'autoritarismo o l'assenza di consolidamento democratico.

sono state trascurate. Il blocco sovietico è stato forse un po' più ordinato di quello occidentale, perché l'Urss promuoveva rigidamente almeno il comunismo e il socialismo, ma non la pace, né l'auto-determinazione nazionale. In sintesi, nella fase della guerra fredda si è consolidato lo scenario della stabilità, garantita dal sistema internazionale bipolare, disordinata.

Il “quasi” ordine stabile degli anni ‘90

Gli anni '90 hanno rappresentato un decennio unico, in cui era finita la minaccia del comunismo e non c'era ancora quella del fondamentalismo islamico. In quel periodo, c'erano *leader* come Clinton e Blair, che attuarono sforzi diplomatici rilevanti per realizzare sia l'ordine mondiale che la stabilità internazionale.

Un sistema internazionale è stabile, quando le maggiori potenze realizzano una configurazione costante e prevedibile dei rapporti di potere, e vi è un controllo sul processo di mutamento (Mc Carthy 1998). All'inizio degli anni '90, ci fu un iniziale periodo di incertezza; in seguito all'intervento in Kuwait nel 1991, tanti politologi affermarono che c'era un sistema unipolare fondato appunto sull'egemonia degli Usa. Ma tale diagnosi era frettolosa, ed era il risultato di un appiattimento sul potere potenziale, trascurando quello attuale (Stoppino 1995), tipico degli studiosi realisti della disciplina delle Relazioni internazionali, come il politologo dell'università di Berkeley, Waltz (1993). I due interventi della Nato nelle guerre della ex Jugoslavia (in Bosnia nel 1995 e in Kosovo nel 1999) mostrarono che si stava invece configurando un nuovo concerto delle potenze, come dopo il Congresso di Vienna nel 1814. Tale diagnosi è stata formulata dal politologo dell'Ucla di Los Angeles, Rosecrance (1992), che aveva una formazione storica più solida. Il post-bipolarismo sembrava incanalarsi verso una qualche forma di cooperazione internazionale, che funzionava soprattutto tra i paesi della Nato, ma che aveva goduto del coinvolgimento non esplicito (ma tacito) di Cina e Russia, che non avevano votato a favore delle due guerre all'interno del Consiglio di sicurezza dell'Onu, ma che non si erano neanche opposte diplomaticamente al ridimensionamento della Serbia di Milosevic⁴.

Inoltre, l'entusiasmo della fine della guerra fredda aveva spinto i governi occidentali a sperare che il resto del mondo si sarebbe (magari lentamente) ordinato, stabilizzando quei valori che in Occidente avevano portato a grandi benefici per tutti: libero

⁴ In Fossati (1995), è stata elaborata una tipologia sulle ipotesi dei vari studiosi sui modelli del nuovo sistema internazionale post-1989. I modelli vanno costruiti sui comportamenti e non sulle potenzialità, sulla base degli insegnamenti di Stoppino (1995) che ha distinto tra potere potenziale e attuale, enfatizzando naturalmente il secondo.

mercato, democrazia e pace. Come detto, l'ordine mondiale è stato definito come una forma di *governance* internazionale che riesce a realizzare e stabilizzare alcuni valori costanti, dei parametri fissi, così come nel linguaggio quotidiano noi riusciamo a ordinare (ad esempio) un gruppo di libri, seguendo un criterio, un'unità di misura: come il cognome dell'autore (Fossati 1999). Ci si deve riferire alla *governance*, perché questa capacità non è collegata a un governo mondiale, ma appunto alla mobilitazione di più attori (le maggiori potenze, le istituzioni globali, le alleanze regionali come la Nato): insomma una "*governance without government*" (Rosanau, Czempiel 1992)⁵.

In quel saggio, però, ero arrivato anche alla conclusione che si trattava di un ordine "zoppo", perché il quarto valore potenziale (l'auto-determinazione nazionale) era stato messo da parte; infatti, negli anni '90 erano stati promossi molti stati pluri-nazionali (Keating 2001) "*politically correct*". La diplomazia dei *leader* della sinistra europea (come Blair, Schröder, e D'Alema) aveva voluto risolvere il conflitto principale in Europa, quello bosniaco, con la formula (di Daytona) basata sul multi-culturalismo, e cioè su di una integrazione simmetrica pluri-nazionale di tipo federale (Galtung, Jacobsen 2001). Formalmente la Bosnia era una confederazione, ma si trattava di un falso giuridico; infatti nessuna entità (né quella serba, né quella croata, né quella musulmana) avrebbe potuto staccarsi da tale stato, come invece succede nelle confederazioni. Il Kosovo ha seguito lo stesso modello di stato pluri-nazionale, con un "quasi stato" che è una via di mezzo fra integrazione e separazione, e che si fonda appunto sul multi-culturalismo di Daytona. Nessun intellettuale della sinistra europea ha promosso l'auto-determinazione nazionale, che si sarebbe fondata su dei referendum popolari, per lasciare scegliere alle popolazioni quale stato avrebbero preferito. Lo slogan era: evitiamo nuovi *apartheid*; il forte conformismo intellettuale prodotto dalla nuova cultura prevalente in Europa (quella della sinistra *politically correct*) ha fatto il resto. Le culture "dominanti" infatti non esistono nelle democrazie; semmai c'è una cultura politica ritenuta più legittima (quindi "prevalente") da coloro che influenzano la formazione di opinioni collettive. Il conservatorismo di destra aveva svolto tale ruolo negli anni '50; dopo il '68 il *politically correct* è diventato il nuovo conformismo collettivo (Fossati 2006). In ogni caso, negli anni '90 ci sono stati pochi referendum per l'auto-determinazione nazionale, che non va confusa con l'auto-determinazione dei popoli (uno *slogan* anti-coloniale di tipo terzomondista): soltanto in Eritrea e a Timor est. Questo conformismo collettivo è stato rafforzato dal fatto che anche l'ex cultura prevalente, il conservatorismo di destra degli anni '50, è stata sempre ostile ai nazio-

⁵ Altri politologi (Ikenberry 2001, Sorensen 2006) hanno fatto riferimento all'emergere di un ordine mondiale negli anni '90, ma le loro definizioni di ordine corrispondevano in modo generico ai concetti di *governance* o di sistema; rimando a Fossati (1999), per le sette diverse definizioni del concetto di ordine, e per quelle di *governance* e di anarchia.

nalismi, e quindi si è realizzato una sorta di compromesso storico internazionale, con la convergenza tra i promotori dell'ideologia del *politically correct* di sinistra e del conservatorismo di destra. Invece, i liberali, che sono sempre stati a favore del pluralismo culturale e delle possibilità per le nazioni di auto-determinarsi, cioè di scegliersi il proprio stato, hanno maturato una sconfitta. Si è garantito l'effetto del "re nudo". Ma l'ordine politico in passato è sempre stato collegato all'esistenza di stati mono-nazionali: non solo in occidente, ma anche in oriente; si pensi alla Cina, al Giappone, alla Corea del sud: quindi nei contesti più avanzati e modernizzati. I paesi pluri-nazionali, come gli Usa, sono sempre stati più disordinati, e sono passati attraverso conflitti piuttosto profondi nello sforzo di integrare i cittadini bianchi di origine europea con quelli afro-americani, con gli ispanici, gli asiatici... La lunga storia di secoli di conflitti e di guerre in Europa ha poi mostrato che per poter accettare il diverso, occorre prima formare delle entità statali caratterizzate da un noi collettivo, che soddisfi il bisogno primario dell'identità nazionale di tipo culturale. Dopo il 1989 il valore dell'arena culturale dell'ordine mondiale è stato dimenticato dall'occidente post-moderno, caratterizzato da un paradosso, dato dal fatto che l'Europa avanzata aveva quasi sempre consolidato stati mono-nazionali, ma predicava la preferenza per entità pluri-nazionali nel resto del mondo. Comunque, le società dei paesi non occidentali (islamiche, africane, ed asiatiche) sono ancora pervase dai valori della società tradizionale (neanche di quella moderna).

In ogni caso, i suddetti valori dell'ordine mondiale (libero mercato, democrazia e pace) non sono mai stati una "esclusiva" dell'occidente liberale, dato che si sono realizzati anche in altre civiltazioni (ad esempio la democrazia in Sudafrica, il libero mercato in India, la pace "confuciana" in Asia orientale), ma va chiarito che essi si sono realizzati contemporaneamente soltanto in occidente. Però, l'esclusione dell'auto-determinazione nazionale dall'applicazione materiale di tale valori negli anni '90 ha configurato semmai una rivisitazione "post-moderna" e *politically correct* del liberalismo.

Nella prima metà degli anni '90 molti conflitti tra nazioni e/o civiltazioni diverse erano degenerati in guerre, collegati quasi sempre alle identità (Huntington (1996), e più raramente ai *leader* o alle risorse economiche. Però, gli episodi di violenza più terribili (in est Europa, Africa ed Asia) sono stati quasi tutti tamponati (eccetto che in Sri Lanka) nella seconda metà degli anni '90, grazie alla promozione del valore della pace da parte dei governi occidentali e dall'Onu. Alla fine di quel decennio, si era generata una situazione in cui la violenza era diminuita, sebbene risultasse difficile risolvere i conflitti tra i vari gruppi nazionalisti in modo duraturo. In molti casi l'integrazione pluri-nazionale era stata simmetrica e fondata sul consociativismo (come in Libano, Afghanistan e in diversi casi africani, ma tale scenario sembrava reggere

soprattutto nel breve periodo), in alcuni sul federalismo (in Bosnia, Nigeria, Somalia, Iraq ed India); in diversi conflitti essa era stata asimmetrica e basata sull'autonomia amministrativa (come a Gaza, verso i Baschi, i serbi della Croazia e gli albanesi della Macedonia). In altri casi c'era stato il dominio con la vittoria militare di alcuni gruppi nazionalisti su altri, o con la pulizia etnica: in diversi paesi africani, o (nel 2008) in Sri Lanka. In ogni caso, la violenza di tipo etnico era di fatto molto diminuita alla fine del decennio, e quindi uno dei valori del "quasi" ordine mondiale (la pace, e non certo la risoluzione stabile dei conflitti, né come detto l'auto-determinazione nazionale) si era in qualche modo (seppure con molta fatica) stabilizzato. Non sempre tale ordine era stato giusto; erano stati commessi anche dei genocidi come quello del Ruanda (degli hutu ai danni dei tutsi) e del Darfur in Sudan (degli arabi islamici contro alcune tribù di neri islamici)⁶.

Nel resto del mondo dove i conflitti non degeneravano in guerre, come in America latina ed Europa orientale, i valori ordinati della democrazia e del libero mercato si stavano consolidando, anche grazie agli aiuti e ai condizionamenti esterni di Stati uniti (verso il Messico nel Nafta) ed Unione Europea, nell'ambito dell'allargamento all'est⁷. La Cina stava realizzando un ibrido insolito, dove un regime ancora comunista stava attuando delle riforme (abbastanza moderate) di liberalizzazione economica: insomma, un (post) comunismo senza socialismo (Gabusi 2009); tale processo veniva imitato da altri stati asiatici come il Vietnam. Gli unici paesi sia comunisti che socialisti erano Cuba e la Corea del nord. Le libertà politiche ed economiche, che prima dell'89 erano state una prerogativa solo di Israele, India e Giappone, erano invece estranee alla civilizzazione islamica, che era ancora caratterizzata da regimi militari (Algeria), personalistici (Tunisia, Egitto, Siria, Yemen) e dalle teocrazie tradizionaliste (le monarchie del golfo che applicavano la sharia) o fondamentaliste (l'Iran) (Fossati 2018). Vi erano alcune difficoltà nel processo di diffusione delle due ideologie della democrazia e del libero mercato. Ad esempio, diversi regimi politici (in Africa e in alcune zone dell'Asia) erano "ibridi", cioè una via di mezzo tra democrazia e autoritarismo, perché le elezioni erano libere, ma i diritti civili non erano garantiti, lo stato di diritto era ancora debole o c'era un potere di veto da parte delle forze

⁶ Rimando a un mio volume sui processi di risoluzione dei conflitti, uscito nel 2008 e convertito in una banca dati *on line* (aggiornata ogni anno) sul sito dell'Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (Fossati 2008). In tale volume, sono stati elaborati dodici modelli sulla risoluzione dei conflitti, sviluppando una classificazione di Galtung (e Jacobsen 2001), e sono stati presentati circa 90 conflitti armati contemporanei in Africa, Asia, America latina e Occidente, per ciascuno dei quali è stata anche presentata una terapia per la loro risoluzione, nella tradizione della *peace research*.

⁷ Sul processo di allargamento ad est, rimando al volume di Mattina (2004), che presenta le conclusioni di un gruppo di ricerca dei politologi dell'Università di Trieste, di cui anch'io facevo parte, su tale argomento.

armate o di un monarca (Morlino 2008). Il libero mercato si stava diffondendo, seppure attraverso processi spesso troppo gradualisti e un po' incoerenti, come ad esempio nella Russia di Eltsin, anche grazie alla sorveglianza di istituzioni globali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e il Fondo Monetario Internazionale (FMI). Quest'ultima istituzione si era avvicinata alla fine degli anni '90 all'ideologia del liberismo radicale, favorendo la liberalizzazione dei capitali a breve, che invece non era mai stata suggerita né negli anni '80, né nei primi anni '90 (Chwieroth 2010). Ma si sperava che questi ibridi politici ed economici fossero transitori, e che si sarebbero progressivamente ordinati nel corso del tempo.

In sintesi, le ideologie che hanno portato alla promozione dei valori della pace, del libero mercato e della democrazia hanno contato molto di più nel periodo degli anni '90 che nella fase della guerra fredda⁸. Le culture politiche "intensive in ideologie" (il liberalismo, quelle della sinistra costruttiva e della sinistra manichea) erano emerse nella politica mondiale degli anni '90. Il liberalismo si era manifestato nella condizionalità politica dell'Unione Europea nel processo di allargamento all'est, e nella diffusione delle ricette di liberismo radicale promosse (anche dal FMI) dopo la metà degli anni '90 in alcuni paesi avanzati ed emergenti. Il costruttivismo della sinistra moderata aveva condizionato sia la decisione di lanciare alcune guerre *politically correct* come quelle di Bosnia e Kosovo, che la stabile promozione di stati pluri-nazionali nella risoluzione dei conflitti. Il manicheismo della sinistra radicale si era manifestato nelle manifestazioni dei *no global* e dei pacifisti anti-americani (contro le guerre in Bosnia e in Kosovo). Negli anni '90 il conservatorismo "intensivo in interessi" era però sopravvissuto, e si era manifestato nel sostegno ai militari algerini (il nuovo "male minore"), nelle guerre promosse contro i fondamentalisti islamici (come in Afghanistan nel 2001), nella promozione del liberismo moderato attraverso istituzioni globali come l'OMC e il FMI -che abbandonò di nuovo il radicalismo dopo la crisi argentina del 2002.

L'instabilità disordinata dopo l'11 settembre

L'attentato di Al Qaeda dell'11 settembre a New York ha fatto saltare ciò che era stato costruito con fatica negli anni '90, e si è passati alla "instabilità disordinata". Un

⁸ Per un'analisi del ruolo delle culture politiche (il conservatorismo, il liberalismo, il costruttivismo e il manicheismo) nelle relazioni internazionali prima e dopo il 1989, rimando a Fossati (2006). Il ruolo delle culture politiche e delle ideologie è stato ingiustamente trascurato dai politologi anglosassoni (sia americani che inglesi), con poche eccezioni come Goldstein e Keohane (1993), per il peso eccessivo dato allo studio delle correnti di pensiero (come il realismo politico) nei dibattiti interni alla disciplina delle relazioni internazionali (Guzzini 1998, Wendt 1999).

simile scenario si era realizzato anche nella fase instabile tra le due guerre mondiali, sulla spinta dei promotori delle ideologie comunista e nazi-fascista (Morgenthau 1948, Organski 1958, Wight 1979). Innanzitutto, il concerto tra le potenze ha resistito poco. L'intervento in Afghanistan del 2001 è stato l'ultimo episodio di concertazione positiva tra le maggiori potenze. Già nel 2003, la guerra in Iraq promossa dai neo-conservatori di Bush jr ha portato a profondi conflitti tra i paesi della Nato. Per la prima volta gli Usa hanno tentato di realizzare un sistema unipolare, ma non hanno avuto successo. Diversi politologi, tra cui Ikenberry (2011) e Kupchan (2012), hanno fatto riferimento ad un'egemonia parziale o incompleta degli Usa. Infatti, gli interventi militari in Afghanistan ed Iraq non solo non hanno risolto definitivamente quei conflitti, ma non hanno neppure pacificato quei paesi. Da allora, non si è consolidato neanche un modello multipolare, che potesse assomigliare alla *balance of power* precedente al '900, e che si sarebbe potuto realizzare grazie ad un contro-bilanciamento anti-egemonico tra Russia, Francia, Germania; l'eventuale multipolarismo è restato poco equilibrato e troppo anarchico (Mearsheimer 2001, Kissinger 2014). Le maggiori potenze (gli Usa, i governi europei, Russia, Cina, e India) si sono mostrate impreparate ad elaborare strategie coerenti ed efficaci di politica estera (di fronte alla minaccia del fondamentalismo islamico), che sapessero rendere compatibili interessi ed ideologie.

La prima risposta è stata quella ideologica dei neo-conservatori, che hanno coniugato obiettivi liberali (l'attacco preventivo a Hussein che minacciava Israele ma non l'Occidente, la guerra contro il tiranno, l'esportazione della democrazia elettorale), con strategie conservatrici: l'unilateralismo (Fossati 2006). La diplomazia conservatrice del male minore, attuata anche dalla Francia verso i militari algerini negli anni '90, era stata abbandonata; Kissinger e i "vecchi conservatori" avevano criticato l'intervento in Iraq perché toglieva di mezzo Hussein (il male minore) e rischiava di favorire il male peggiore (i fondamentalisti islamici). Con quella guerra, decenni di *real-politik* sono stati sconfessati. I politologi realisti Mearsheimer e Walt (2007) hanno interpretato bene quella decisione. Da un lato, la forte minaccia dell'11 settembre aveva spinto gli Usa ad una politica estera offensiva, che smentiva il *defensive positionalism* della guerra fredda teorizzato da Waltz (1979). Dall'altro la decisione di Bush jr e di Blair era stata un effetto perverso delle pressioni della *lobby* filo Israeliana nella diplomazia degli Usa. Hussein minacciava Israele e non l'occidente, e non vi era nessun legame tra il regime baathista irakeno ed Al Qaeda. Secondo Mearsheimer, l'interesse degli Usa era sorvegliare il regime di Hussein, ma non fino a spingersi in una guerra, che era stata motivata dai valori neo-conservatori: la solidarietà con Israele e l'obiettivo di esportare la democrazia elettorale. I neo-conservatori pensavano che solo dei *leader* eletti dal popolo potessero sconfiggere i fondamentalisti islamici, al contrario dei governi militari o personalistici sostenuti

dai vecchi conservatori. Essi si sono schierati contro decenni di diplomazia del vecchio conservatorismo alla Kissinger. Tale strategia non era infondata, ma ha fallito soprattutto perché i neo-con hanno trascurato l'arena culturale. La democrazia elettorale si è dimostrata troppo debole negli stati pluri-nazionali, dove un gruppo etnico o religioso aveva la supremazia sugli altri (come gli sciiti in Iraq), e quindi i fondamentalisti (sunniti) si sono rafforzati. Ma il neo-conservatorismo è stato poi abbandonato dallo stesso Bush jr, anche sull'onda dei timori che nuove elezioni favorissero la vittoria dei fondamentalisti islamici, come era successo a Gaza con Hamas.

Dopo l'11 settembre il sistema internazionale non è più stabile. La minaccia del fondamentalismo islamico è diventata potente, come testimoniato dagli attentati terroristi di Al Qaeda a Madrid l'11 marzo 2004 e a Londra il 7 luglio 2005. Anche l'ordine mondiale è entrato in crisi. Nel maggio del 2008, era finita l'ultima importante guerra etnica in Sri Lanka, con il dominio del governo cingalese e il massacro delle tigri Tamil. Il fondamentalismo islamico, che negli anni '90 era stato contenuto in Algeria, alimentava i conflitti in Mali, Nigeria, Somalia, Yemen, Iraq, Afghanistan, Filippine. Le guerre, calate alla fine degli anni '90, stavano aumentando di nuovo, favorendo il disordine (Fossati 2008). L'auto-determinazione nazionale era stata ancora trascurata, con l'eccezione del sud Sudan, diventato indipendente dopo il referendum del 2011.

Neanche il valore della democrazia si era stabilizzato; in Africa e Asia, i tanti casi di regimi ibridi, a mezza strada tra democrazia e autoritarismo, non stavano scomparendo, ma restavano tali (Carothers 2002). La condizionalità politica alla cooperazione allo sviluppo (il taglio degli aiuti nel caso di gravi violazioni della democrazia) era finita, perché non tutti i governi occidentali vi avevano aderito. L'unica strategia rimasta era quella della (timida e poco incisiva) assistenza democratica (gli aiuti per le ong a difesa dei diritti umani e per favorire il monitoraggio elettorale), che non ha mai aiutato transizioni di regime (Carothers 2004). Poi, molti regimi non democratici (come Russia, Cina, Iran, Arabia Saudita, Venezuela) stavano sostenendo altri stati autoritari, come Cuba, Bielorussia, Corea del nord, Myanmar, Yemen, Egitto (Burnell 2010). Anche l'altro valore dell'ordine mondiale, il libero mercato, ha avuto una battuta di arresto, soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2008 (Moschella 2013). Tanti paesi che negli anni '90 avevano molto liberalizzato l'economia, stavano attuando riforme poco liberiste (come l'Argentina neo-peronista). Lo stesso era avvenuto in paesi esportatori di materie prime come Ecuador e Bolivia; il Venezuela di Chavez, un regime sempre più autoritario, era diventato la *leader* di una coalizione anti-liberista in America latina. La Cina stava consolidando in Asia un modello politico ed economico alternativo alle democrazie liberali, imitato di recente anche dalla Thailandia, basato sulla combinazione di autoritarismo e liberismo moderato. La Russia di Putin era formalmente democratica e liberista, ma con delle istituzioni politiche ed econo-

niche molto deboli e incoerenti a causa delle forti limitazioni dei diritti civili e del libero mercato⁹.

In sintesi, nella politica mondiale dopo l'11 settembre si è consolidato uno scenario di instabilità disordinata, nell'ambito di quello che Kupchan (2012) ha etichettato come un *"no one's world"*. E dopo l'11 settembre, sono emersi diversi obiettori permanenti ai (tre) valori dell'ordine mondiale:

- a) Obiettori latenti a tutti e tre i valori. L'esempio è la Russia che ha un regime ibrido (quasi autoritario), attua riforme di mercato troppo graduali e incoerenti, e invia le sue truppe per favorire i propri alleati nei conflitti dell'ex Urss: Transnistria, Abkhazia, Sud Ossezia, Nagorno Karabakh, Crimea, Donbass, Tagikistan.
- b) Obiettori manifesti alla pace. Negli anni '90, l'Iraq di Hussein aveva attaccato il Kuwait, e anche la Serbia di Milosevic aveva obiettato al valore della pace, con la pulizia etnica in Croazia, Bosnia e Kosovo.
- c) Obiettori manifesti alla democrazia. Questo è il caso dei paesi della civilizzazione sinica: Cina, Vietnam (e Singapore), che sono autoritari (o ibridi) e retti ancora da partiti unici, alcuni dei quali ancora comunisti. La Cina non ha comunque obiettato al mercato e alla pace, a meno che Taiwan non sia attaccato.
- d) Obiettori manifesti alla democrazia e al mercato. Ci sono alcuni esempi: Bielorussia, Cuba, Venezuela, Myanmar (perlomeno sino alle recenti elezioni), ma soprattutto la Corea del nord. Tale regime neo-comunista sinora ha accettato la pace, a meno che la Corea del sud non sia attaccata.
- e) Obiettori manifesti alla democrazia, al mercato e alla pace. I promotori del fondamentalismo islamico, come l'Iran, al Qaeda o l'Isis, hanno rifiutato i tre i valori dell'ordine zoppo: il mercato: sostenendo le istituzioni economiche stataliste collegate al petrolio; la democrazia: preferendo le teocrazie totalitarie, schiavizzando le proprie donne, perseguitando ebrei e cristiani; la pace: promuovendo (perlomeno gli ultimi due attori) la *Jihad* contro l'occidente e favorendo attentati terroristici in occidente e Israele.

Quest'ultima è la minaccia più profonda ai valori dell'ordine mondiale, che proviene dai promotori del fondamentalismo islamico, che stanno rendendo instabile l'attuale

⁹ Sul rapporto tra mercato e democrazia nei paesi extra-occidentali, rimando a Fossati (2013), in cui sono presentate le statistiche (del 2012) sugli indicatori delle istituzioni economiche e politiche, che confermano come linea di tendenza la correlazione tra libertà economiche e politiche. In Fossati (2017), i dati sono stati aggiornati al 2015.

sistema internazionale. Proprio per sconfiggere i suddetti obiettori permanenti (prima i regimi di Milosevic o di Hussein, poi i fondamentalisti islamici) ai valori dell'ordine mondiale, i governi occidentali hanno talvolta rinunciato a promuovere alcuni di essi: la democrazia (in Algeria) e la pace (in Kuwait, Bosnia, Kosovo, Afghanistan). Questo è solo un apparente paradosso, perché anche le democrazie sono fondate sulla non violenza nella politica interna, ma usano la forza (legittima) contro mafie, gruppi terroristici, *serial killer*, pedofili. Se però tale strategia fosse diventata permanente, e la promozione della pace e della democrazia fosse stata fortemente ridimensionata, ci sarebbe stato un ritorno alla *real-politik* e alle diplomazie conservatrici alla Kissinger, ma ciò non è avvenuto né subito dopo l'11 settembre, né dopo le primavere arabe dal 2011 in poi.

Le primavere arabe, gli attentati dell'Isis in Europa e le presidenze di Obama e di Trump

I governi della Nato (Usa inclusi) hanno reagito alle primavere arabe (Diamond, Plattner 2014) iniziate nel 2011 (in Tunisia ed Egitto) con tante incertezze ed un attendismo di fondo. Da un lato le rivolte popolari nei paesi arabi sono state del tutto autonome, e certo non favorite dall'assistenza democratica (cioè quei fondi destinati a garantire la regolarità delle elezioni e a finanziare le ong in materia di diritti umani) dei governi occidentali. Dall'altro in seguito alle primavere arabe, anche Obama ha abbandonato quella diplomazia conservatrice finalizzata alla difesa degli interessi, che aveva caratterizzato la politica estera degli Stati Uniti. Il principio cardine di tale diplomazia, il cui maggiore ispiratore è stato Kissinger, era stato il "male minore"; i regimi autoritari (militari o personalistici) andavano promossi per evitare il male maggiore: prima i governi comunisti, oggi quelli con i fondamentalisti islamici al potere. Invece, Obama ha abbandonato alla loro sorte i vari dittatori (Ben Alì, Mubarak, Saleh); non si sa se tale "non decisione" sia stata frutto di una strategia elaborata razionalmente, o di un adattamento passivo ad eventi non previsti (Kaufman 2016). È più probabile la seconda ipotesi, ma Obama ha corso il serio rischio che dal male minore si potesse passare al male maggiore, con la conquista del potere da parte dei fondamentalisti islamici (sunniti o sciiti). Anche i neo-conservatori avevano rinnegato il principio del male minore con la guerra in Iraq del 2003, facendo cadere il regime di Hussein, e aprendo una fase di *never ending conflict* tra gruppi curdi, sciiti e sunniti, che il federalismo non è riuscito a contenere del tutto.

Dopo le primavere arabe c'è stato l'intervento militare della Nato in Libia, promosso prima da Francia e Gran Bretagna, e poi anche dagli Usa (ma avversato dalla Germania), che ha favorito i gruppi di opposizione che hanno ucciso Gheddafi nell'ottobre del 2011. Si è trattato del terzo episodio (dopo la guerra in Iraq e le primavere arabe), in cui è stato smentito il principio conservatore del male minore incarnato da Gheddafi, che aveva sempre represso i fondamentalisti libici. Tale guerra (contro il tiranno) è stata compatibile solo con i valori del liberalismo, perché stavolta non c'erano neanche progetti neo-con di esportare la democrazia elettorale, oltre che con gli interessi (particolaristici) percepiti dai francesi e dai britannici¹⁰. Allora era emersa la speranza di Obama che cioè le primavere arabe facessero emergere forze politiche islamiche moderate, grazie alle elezioni, come era successo in Turchia con Erdogan, che però si è poi radicalizzato. Ma solo in Tunisia si è verificata una transizione alla democrazia (Stepan 2018). In Egitto i Fratelli musulmani di Morsi hanno vinto le elezioni, ma poi hanno promosso una teocrazia fondamentalista con un progressivo indebolimento della democrazia, tanto da spingere le forze armate ad un colpo di stato militare (il 3 luglio 2013). Ma al contrario dei *golpe* militari attuati prima dell'89 e sostenuti dagli Usa, questo colpo di stato ha avuto origini soprattutto interne, seppure l'esercito egiziano abbia goduto di molti aiuti americani dopo Camp David. C'è stato il sostegno di Arabia Saudita e Israele a tale colpo di stato, ma non degli Usa. Obama si è trovato ancora una volta spiazzato dagli eventi; ha criticato i militari, ma prima non si era opposto neanche alle riforme illiberali dei Fratelli musulmani, sostenuti da Turchia e Qatar¹¹.

Le cose sono andate peggio negli altri stati; l'Isis ha conquistato vaste fasce di territori in Siria ed Iraq, con la proclamazione del califfato il 29 giugno 2014. Le guerre si sono dunque estese a diversi paesi arabi, e hanno coinvolto vari attori (fratelli musulmani, Isis e forze armate in Libia; sciiti alauiti di Assad, curdi, sunniti moderati e Isis in Siria; Isis e governo federale in Iraq; sciiti al Houthi sostenuti dall'Iran, sunniti moderati sostenuti dall'Arabia Saudita, e al Qaeda in Yemen). In Afghanistan la guerra fra governo consociativo e talebani è continuata. Obama è sembrato sprovvisto di una diplomazia stabile (né conservatrice, né liberale, né di sinistra, né neo-conservatrice), a parte il sostegno a gruppi islamici (presumibilmente) moderati come i Fratelli musulmani libici ed egiziani, o i governi di Turchia ed Iran;

¹⁰ I francesi erano ostili a Gheddafi per la guerra in Ciad; i britannici per l'attentato di Lockerbie. Tali interessi soggettivi hanno avuto però un'influenza secondaria; una diplomazia conservatrice fondata sugli interessi occidentali (e sostenuta dai tedeschi) avrebbe portato al sostegno di Gheddafi, il male minore del fondamentalismo in Libia.

¹¹ I governi occidentali non hanno poi penalizzato le forze armate egiziane, non tagliando gli aiuti economici dopo il *golpe*, ma anche in tal caso si è trattato forse di un adattamento passivo.

di conseguenza i rapporti con l'Arabia Saudita erano peggiorati. I bombardamenti dei droni americani contro l'Isis in Iraq e Siria erano iniziati nell'agosto del 2014, ma non avevano raggiunto risultati concreti. Obama stava lanciando un messaggio chiaro ai paesi arabi; il tempo in cui gli Stati Uniti ambivano a governare il mondo sembravano finiti, e gli attori locali alleati dell'Occidente dovevano quindi sbrigarsela in gran parte da soli. Dopo le primavere arabe, è sembrato che vi fosse una sorta di patto tacito di non belligeranza fra i governi occidentali (gli Usa di Obama e i *leader* europei) e l'Isis, basato su questo scambio di promesse: noi facciamo finta di intervenire con i droni in Siria ed Iraq, e voi non fate attentati in occidente¹². E sembrava che l'Isis avesse cambiato strategia militare rispetto ad Al Qaeda: conquistare il potere territoriale nei paesi arabi e non attaccare l'occidente con il terrorismo. Ciò fa capire come in quegli anni nessuna dottrina strategica sofisticata sia stata applicata dai governi occidentali in risposta ai fondamentalisti islamici. Gli Usa di Obama hanno oscillato tra l'attendismo e l'opportunismo; il principio ispiratore del suddetto patto di non belligeranza con l'Isis era il "peggio per loro", e cioè per le popolazioni del Medio Oriente.

Non va poi dimenticato che nella prima metà del 2013, c'era stato l'intervento militare della Francia in Mali, dove un gruppo legato ad Al Qaeda aveva conquistato il potere nell'Azawad, alleandosi con i Tuareg locali. Quello è stato un intervento conservatore, molto simile alla guerra in Afghanistan del 2001, e finalizzato a tutelare gli interessi (e i valori) occidentali. Ma il Mali non è Medio Oriente, è Africa; va poi constatato che in tale conflitto Hollande si è mosso con estrema determinazione.

Gli attentati del 13 novembre 2015 dell'Isis a Parigi hanno però fatto saltare quel patto tacito, e ci sono stati vari attacchi terroristici in Europa: a Bruxelles (marzo 2016), Nizza (luglio 2016), Berlino (dicembre 2016), Manchester (maggio 2017), Barcellona (agosto 2017), e altri minori. Dopo Parigi, lo scenario dell'instabilità disordinata si è consolidato; allora come hanno reagito i governi occidentali?

Dopo il novembre 2015, ci si poteva aspettare che i governi occidentali tornassero alla diplomazia conservatrice, alla vecchia *real-politik* di Kissinger, nell'ambito di quella stabilità disordinata che esisteva nel multipolarismo e nel bipolarismo. Siccome la minaccia del fondamentalismo islamico è forte, l'occidente dovrebbe mobilitarsi con adeguati strumenti diplomatici e/o militari. Per realizzare tale obiettivo, i valori dell'ordine mondiale andrebbero messi da parte una volta per tutte. La democrazia va dimenticata se vi sono i fondamentalisti islamici al potere, rispolverando il principio conservatore del "male minore", per favorire i regimi militari: in Algeria ed

¹² L'episodio di Charlie Hebdo del gennaio del 2015 non aveva suscitato allarmi; sembrava infatti che quegli eccentrici intellettuali parigini "se la fossero cercata".

Egitto, e in Libia (Haftar). Poi, di fronte alle conquiste territoriali dell'Isis sunnita in Siria, Iraq e Libia, o di gruppi sciiti come gli Houthi in Yemen, sarebbero auspicabili interventi militari veri e propri. La diplomazia conservatrice avrebbe bisogno di un multipolarismo non ipotetico e anarchico come quello attuale, ma di una concertazione efficace tra le maggiori potenze per favorire la stabilità. Ma qualcosa è stato fatto; nell'agosto 2016 i bombardamenti degli Usa di Obama hanno aiutato il governo libico a cacciare l'Isis da Sirte. E nel 2017, grazie anche alle bombe degli aerei degli Usa di Trump e della Russia, gli eserciti irakeno e siriano hanno riconquistato quasi tutti i territori all'Isis. In tali casi, il grosso dello sforzo militare è stato però compiuto dalle forze armate locali; sono morti solo circa cinquanta soldati degli Usa, che hanno evitato interventi militari diretti come in Afghanistan ed Iraq. L'unica dottrina strategica di Trump è stata quella di una sorta di effetto "catalizzatore" di tali guerre, per concentrare gli attacchi terroristici dei fondamentalisti islamici in quei paesi, ed evitarli in occidente.

La maggiore debolezza degli Usa, dei governi europei e dell'Onu si sta manifestando nella incapacità di proporre una strategia efficace di risoluzione dei conflitti. In Libia, Yemen e Siria, c'è stata solo la proposta *politically correct* di un *power sharing agreement*, cioè di governi consociativi in cui siano rappresentati tutti i gruppi politici che si stanno facendo la guerra da anni, e che si odiano profondamente. Non sono mai state preposte né la secessione (per il pregiudizio anti-nazionalista dei conservatori e della sinistra multi-culturalista), né il federalismo. L'unico paese in cui il consociativismo può avere successo è forse la Libia, dove i gruppi in conflitto sono tutti sunniti. Nessun *leader* occidentale (primi fra tutti Obama e Trump) sembra in grado di comprendere i conflitti tra i vari gruppi culturali in medio oriente. Negli anni '90 i vari Clinton e Blair avranno fatto degli errori, ma avevano un qualche progetto, e in quegli anni anche l'Unione Europea (Tocci 2007) ha contribuito a promuovere la risoluzione dei conflitti nella ex Jugoslavia (come in Macedonia); ora siamo alla *tabula rasa*, che coinvolge la Mogherini e l'Onu. Il fondamentalismo islamico ha tanto intimidito i governi occidentali, che non sanno più come rispondere a tale minaccia, oscillando tra il *wait and see*, i timidi bombardamenti, e le proposte *politically correct* di patti consociativi. Anche la differenza tra la priorità per l'Iran da parte di Obama e per l'Arabia Saudita da parte di Trump non sembra il risultato di una *Grand Strategy*, ma l'adattamento a strategie decise dagli attori locali (Kaufman 2016). Secondo l'Iran, il Qatar e la Turchia di Erdogan, vanno sostenuti i fondamentalisti islamici moderati, come i Fratelli Musulmani, e Obama ha seguito tale consiglio. Arabia Saudita ed Emirati Arabi preferiscono non fidarsi, promuovendo le forze armate attraverso colpi di stati come quelli di Al Sisi in Egitto. E Trump sta seguendo (timidamente) tale diplomazia, ma non ha appoggiato un *golpe* militare di Haftar in Libia.

In Occidente ha prevalso il debole sostegno militare a stati fragili, con la promozione di deboli tregue e accordi consociativi, contro gruppi terroristici che magari cedono il potere, ma che continuano a fare attentati. Gli Usa e i governi europei non hanno più le idee chiare neanche su quali siano i propri interessi; la risposta militare all'Isis dopo gli attentati a Parigi ha portato solo a interventi militari indiretti. I governi occidentali non sono più capaci di tentare di attuare una diplomazia fondata sui valori e le ideologie come negli anni '90. Obama ha abbandonato anche il liberalismo, con l'avvicinamento ad Iran e Cuba, in cambio di nessun progresso democratico. Gli Usa di Obama e di Trump non solo non sono più una super potenza, ma non sono neanche una grande potenza, che almeno ha capacità di *governance*: seppur selettiva (in America latina, Medio oriente e nell'Asia più ricca) e non a 360 gradi. Gli Usa non hanno finora saputo rispondere al Venezuela di Chavez e di Maduro, che grazie al petrolio ha saputo sostenere anche il regime comunista di Cuba, nonostante la morte di Fidel Castro. Il conflitto con la Corea del nord è altrettanto irrisolto; una grande potenza dovrebbe avere la capacità di influenzare la Cina, che grazie ai propri aiuti economici e militari favorisce la sopravvivenza al potere del regime neo-comunista della Corea del nord¹⁵.

Le diagnosi dei cultori delle correnti di pensiero, come i realisti – che enfatizzano solo le diplomazie finalizzate a tutelare gli interessi (economici o di sicurezza) – o i liberali “riflettivisti” – che pongono l'accento solo sui valori –, non sono più in grado di interpretare la politica mondiale contemporanea¹⁴. In questo saggio è stato seguito l'approccio della scuola italiana di scienza politica, che è sempre partita dall'evidenza empirica, a cui ha applicato i concetti (come l'ordine) e i modelli (come quelli sulle culture politiche).

Esiste un'alternativa all'attendismo del disordine instabile e alla stabilità disordinata, collegata ad un eventuale ritorno al conservatorismo? La risposta è positiva ed è quella dell'“ordine instabile”, visto che il ritorno all'ordine stabile degli anni '90

¹⁵ Per una classificazione degli status di potenza, costruita sui comportamenti e non sulle potenzialità, rimando a Fossati (2009). Le diplomazie di Obama e Trump, seppure diverse nello stile comunicativo (conciliante nel primo caso, ed aggressivo nel secondo) sono molto simili nei contenuti; gli Usa non sono tornati all'isolazionismo diplomatico, ma non sono neanche più una grande potenza. Kupchan (2002) aveva già fatto riferimento alla fine dell'“era americana”. Non sono grandi potenze neanche la Cina, né la Russia. Entrambi i paesi stanno attuando delle diplomazie coerenti da medie potenze, a tutela dei propri interessi economici (la Cina) e in materia di sicurezza (la Russia). In parallelo, la Cina è piuttosto debole nell'arena militare – Taiwan è ancora indipendente –, e la Russia in quella economica.

¹⁴ I realisti neo-classici (Rose 1998), hanno ridefinito gli interessi a partire dalle percezioni dei vari attori; così possono sostenere *ex post* che contano sempre gli interessi soggettivi, che cambiano sempre, perché gli attori li percepiscono ogni volta in modo diverso. Così si fa un “permanente” processo alle intenzioni, e i valori non contano mai.

è utopistico. La priorità verrebbe data alla tutela dei valori liberali: pace, democrazia, mercato, e soprattutto auto-determinazione nazionale. I fondamentalisti islamici hanno conquistato il potere, anche sfruttando le debolezze degli stati pluri-nazionali. I governi occidentali dovrebbero dimenticare il *politically correct* e Westphalia, e accettare le secessioni. Nei paesi islamici, andrebbero promossi (dalla Nato, dall'Onu...) dei referendum in cui le popolazioni possano scegliere tra federalismo, confederazioni, formazione di nuovi stati, riunificazioni con i vicini. Ciò potrebbe portare alla formazione di uno stato palestinese, di uno curdo, allo smembramento di Libia, Siria, Iraq, Afghanistan, Yemen¹⁵. I referendum sono la premessa per la formazione di istituzioni più legittimate dalle popolazioni (solo sciite o solo sunnite; solo serbe o solo albanesi); nulla toglie che i cittadini possano scegliere anche il federalismo o le confederazioni, se le popolazioni di diverse nazionalità sono molto mescolate fra loro. L'auspicio è che i governi di tali stati mono-nazionali sappiano meglio combattere i fondamentalisti islamici al loro interno, ed evitare le guerre con altri gruppi etnici e/o religiosi nelle loro relazioni esterne. Lo scenario dell'ordine instabile dovrebbe evitare la necessità di interventi militari dei governi occidentali nei paesi islamici. Tale processo sarebbe però molto faticoso e bisognoso di tempi abbastanza lunghi per essere realizzato; proprio per questo motivo, il sistema internazionale diventerebbe forse più instabile. Si tratta naturalmente di uno scenario idealistico, che al momento sembra piuttosto lontano dall'essere realizzato.

Ecco la tipologia che sintetizza i quattro scenari presentati in questo saggio (vedi Tab. 1). La stabilità disordinata fondata sugli interessi si è realizzata nelle fasi del multipolarismo e del bipolarismo, e potrebbe riemergere se le maggiori potenze tornassero alla vecchia *real-politik*. L'ordine stabile "intensivo" in valori è stato tentato negli anni

¹⁵ I referendum prevedono le confederazioni, che sono delle federazioni con il "piano B", cioè con la possibilità di optare per la secessione in futuro. In Fossati (2008) sono indicate le terapie per la risoluzione di ogni conflitto. Lo Yemen potrebbe dividersi tra uno stato sciita al nord e uno sunnita al sud, mettendo fine agli interventi militari di Iran e Arabia Saudita. L'indipendenza del Kurdistan potrebbe essere sancita unendo i territori curdi di Siria ed Iraq, ma non della Turchia, per evitare un'*escalation* del conflitto. In Siria, Iraq e Afghanistan, nel breve periodo ci potrebbero essere delle confederazioni che consolidino entità sunnite e sciite, o tagike, uzbeke e pashtun; nel medio periodo, attraverso dei referendum i cittadini potrebbero mantenere il federalismo o dividersi in stati culturalmente omogenei. La Libia è tutta sunnita, e il federalismo sembra la soluzione più equa del conflitto, anche se è possibile che la guerra porti al dominio delle forze armate di Haftar. Israele potrebbe favorire la costituzione di uno stato palestinese indipendente in Cisgiordania, premiando i moderati di Fatah, e mantenere l'autonomia amministrativa a Gaza, punendo i radicali di Hamas, che ancora mirano alla distruzione di Israele. Il federalismo è auspicabile anche in Ucraina; tale soluzione era stata proposta da Putin, e avrebbe potuto prevenire la guerra nel Donbass, ma è stata osteggiata dal governo ucraino, espressione dei cittadini occidentali filo-europei. Il conflitto in Kosovo potrebbe essere risolto da uno scambio di territori con la Serbia, per consolidare due stati quasi mono-nazionali (Fossati 2008).

'90, ma si è realizzato in modo solo parziale (“zoppo”). L'instabilità disordinata, in cui c'è una combinazione disarmonica di interessi e valori, è tipica delle fasi di mutamento, e cioè tra le due guerre mondiali e nella fase post-11 settembre. L'ordine instabile è solo uno scenario potenziale.

Tabella 1 – Gli scenari dell'ordine e della stabilità

		<i>Stabilità internazionale</i>	
		No	Sì
<i>Ordine mondiale</i>	Sì	ORDINE INSTABILE (Scenario potenziale)	ORDINE STABILE (Concerto delle potenze e Ordine “zoppo” degli anni '90)
	No	INSTABILITÀ DISORDINATA (1915-1945 e post-2001)	STABILITÀ DISORDINATA (Multipolarismo, Bipolarismo e Diplomazie conservatrici)

Bibliografia

Aron R.

1962 *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Callman/Levy.

Burnell P.

2010 'Promoting democracy and promoting autocracy: towards a comparative evaluation', *Journal of Politics and Law*, 3/2: 1-14.

Carothers T.

1991 *In the name of democracy. US policy toward Latin America in the Reagan years*, Berkeley, University of California Press.

2002 'The end of the transition paradigm', *Journal of Democracy*, 13/1: 5-21.

2004 *Critical mission. Essays on democracy promotion*, Washington, Carnegie Endowment for Democracy and Peace.

Chwieroth J.M.

2010 *Capital ideas. The IMF and the rise of financial liberalization*, Princeton, Princeton University Press.

Diamond L., Plattner M.F. (a cura di)

2014 *Democratization and authoritarianism in the Arab world*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Fossati F.

1995 'Giganti economici e paesi in via di sviluppo: la struttura dell'influenza economica internazionale', *Quaderni di Scienza della Politica*, 2/1: 57-109.

1997 *Mercato e democrazia in America latina*, Milano, Angeli.

1999 'L'ordine mondiale dopo la guerra fredda', *Il Mulino*, 384: 612-25.

2006 'Il crescente ruolo delle ideologie nella politica mondiale dopo la guerra fredda', *Quaderni di Scienza Politica*, 13/2-3: 365-95.

2008 *I conflitti armati contemporanei. Quali soluzioni*, Gorizia, Isig. Aggiornamento al 31-12-2017, in: <http://isig.it/ricerche/dbase-conflitti-armati/>

2009 'La politica estera italiana: lo status di potenza, le interpretazioni, le culture politiche', *Quaderni di Scienza Politica*, 16/1: 137-65.

2013 'Il rapporto fra i processi di democratizzazione e liberalizzazione economica nei paesi non occidentali dopo l'89', *Quaderni di Scienza Politica*, 20/3: 369-403.

2017 *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

2018 'Modelli di regimi non democratici', *Quaderni di Scienza politica*, 25/1: 7-31.

Gabusi G.

2009 *L'importazione del capitalismo. Il ruolo delle istituzioni nello sviluppo economico cinese*, Milano, Vita e pensiero.

Galtung J.

2000 *Pace con mezzi pacifici*, Milano, Casa Editrice Esperia.

Galtung J., Jacobsen C.

2000 *Searching for peace. The road to transcend*, London, Pluto Press.

Goldstein J., Keohane R.O.

1993 *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, Cornell University Press.

Guzzini S.

1998 *Realism in international relations and international political economy*, London, Routledge.

Haggard S.

1990 *Pathways from the periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, Cornell University Press.

Huntington S.

1996 *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, Simon and Schuster.

Ikenberry G.J.

2001 *After victory. Institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*, Princeton, Princeton University Press.

2011 *Liberal Leviathan. The origins, crisis and transformations of the American world order*, Princeton, Princeton University Press.

Kaufman R.G.

2016 *Dangerous doctrine. How Obama's grand strategy weakened America*, Lexington, University Press of Kentucky.

Keating M.

2001 *Plurinational democracy. Stateless nations in a post-sovereignty era*, Oxford, Oxford University Press.

Kissinger H.

2014 *World order. Reflections on the character of nations and the course of history*, London, Allen Lane.

Kupchan C.A.

2002 *The end of the American era. US foreign policy and the geo-politics of the 21st century*, New York, Knopf.

2012 *No one's world. The west, the rising rest and the coming global turn*, Oxford, Oxford University Press.

Mattina L. (a cura di)

2004 *La Sfida dell'allargamento. L'Unione Europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Bologna, Il Mulino.

Mc Carthy P.A.

1998 *Hierarchy and flexibility in world politics: adaptation to shifting power distribution in the UN security council and in the IMF*, Aldershot, Ashgate.

Mearsheimer J.J.

2001 *The tragedy of the great power politics*, New York, Norton.

Mearsheimer J.J., Walt S.M.

2007 *The Israel lobby and US foreign policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Morgenthau H.

1948 *Politics among nations*, New York, Knopf.

Morlino L.

2008 'Regimi ibridi o regimi in transizione', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 38/2: 169-90.

Moschella M.

2013 *Governare la finanza globale*, Bologna, Il Mulino.

O'Donnell G.

1999 *Counterpoints. Selected essays on authoritarianism and democratization*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Organski A.F.K.

1958 *World politics*, New York, Knopf.

Przeworski A.

1991 *Democracy and the market*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rose G.

1998 'Neo-classical realism and theories of foreign policy', *World Politics*, 51/1: 144-72.

Rosecrance R.

1992 'A new concert of powers', *Foreign Affairs*, 71/2: 64-82.

- Rosenau J.N., Czempiel E. (a cura di)
1992 *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sorensen G.
2006 'What kind of world order? The international system in the new millennium', *Cooperation and conflict*, 2006, 41/4: 343-63.
- Stepan A.
2018 *Democratic transition in the Muslim world: a global perspective*, New York, Columbia University Press.
- Stoppino M.
1995 *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.
- Tocci N.
2007 *The European Union and conflict resolution. Promoting peace in the backyard*, London, Routledge.
- Waltz K.
1979 *Theory of international politics*, Reading, Addison Wesley.
1993 'The emerging structure of international politics', *International Security*, 18/2: 44-79.
- Wendt A.
1999 *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wight M.
1979 *Power politics*, Harmondsworth, Penguin.

About the author

Fabio Fossati is Associate Professor in Political Science at the University of Trieste, where he teaches International Relations. He has been visiting scholar at the CEPAL in Santiago and Buenos Aires, CENDES in Caracas, University of California in Berkeley, Essex University in Colchester, Universidad Complutense in Madrid and OECD in Paris. He has published four books in Italian (*Mercato e democrazia in America Latina*; *Economia e politica estera in Italia*; *I conflitti armati contemporanei: quali soluzioni*, with the preface of Galtung; *Introduzione alla politica mondiale*), then one book in English: *Interests and stability or ideologies and order in contemporary world politics* (Cambridge Scholars Publishing). Moreover, he has published nearly 45 articles in international relations and comparative politics journals.

FABIO FOSSATI

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa, 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: FABIO.FOSSATI@dispes.units.it

The Social Clauses in EU Trade Agreements: contents and prospects

Le clausole sociali nei trattati commerciali dell'Unione Europea: contenuti e prospettive

Alessia Vatta

Abstract

According to the Lisbon Treaty, the common commercial policy is one of the exclusive policy competences of the European Union with reference to the member states. In recent years, several international agreements have been negotiated. Among them, there are the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) with the United States. The EU is also discussing an agreement with the Latin American Mercosur states. A common feature of these treaties is the presence of a 'labour chapter' dealing with the recognition and enforcement of work-related rights. In the literature, studies suggesting that such provisions can encourage improvements are confronted by contributions arguing that trade openness can lead to a downgrading of working and welfare standards, with a lack of political will to rights enforcement. In addition, social clauses may vary depending on their subject. The article examines the three agreements under the viewpoint of labour and industrial relations conditions. Since these international treaties are supposed to play a regulatory function, their potential influence should be considered in times of intense globalisation.

Secondo il Trattato di Lisbona, la politica commerciale comune è una delle competenze politiche esclusive dell'Unione Europea rispetto agli stati membri. Negli ultimi anni sono stati negoziati numerosi accordi internazionali, tra i quali il CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) con il Canada e il TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) con gli Stati Uniti. L'UE è inoltre in trattative con i paesi latino-americani del Mercosur. Una caratteristica comune di questi trattati è la presenza di 'capitoli sociali' riguardanti il riconoscimento e l'applicazione di diritti legati al lavoro. Nella letteratura, agli studi che confermano la possibile efficacia di tali misure si contrappongono i contributi che vedono nell'intensificazione dei rapporti commerciali il rischio di un ridimensionamento della qualità del lavoro e del welfare, con una scarsa volontà politica di tutela. Inoltre, il contenuto delle clausole sociali può variare significativamente. Il saggio analizza i tre accordi in base alle loro disposizioni in materia di lavoro e relazioni industriali. Poiché simili intese dovrebbero assumere una funzione regolativa, la loro possibile influenza è da valutarsi nell'ambito degli attuali processi di globalizzazione.

Keywords

European Union, Social Clauses, Labour Standards, Trade Agreements, Common Commercial Policy
Unione Europea, clausole sociali, condizioni di lavoro, accordi commerciali, politica commerciale comune

Introduction

The recent trade agreement between the European Union and Japan (2018) has once more drew attention to the connection between terms of trade and social clauses. The treaty established a system of exchanges and consultations, with the involvement of the International Labour Organization (ILO) and of civil society organizations. Sustainable development is affirmed, with the protection of environment and the safeguard of EU norms also in social and labour matters (applying the precautionary principle) and with respect to the basic ILO conventions. The target of sustainable development is pursued by EU law through all relevant EU policies, including trade. In accordance with Art. 9 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU, 2007), also called 'the social clause', the EU must promote a high level of employment, guarantee adequate social protection and fight against social exclusion when defining and implementing all EU policies (Rasnača and Theodoropoulou 2017). Economic, social and environmental elements have to be interlinked in order to ensure social justice, respect for human rights and high labour and environmental standards. This entails the application of related international standards and agreements. Labour standards and principles are subject to the ILO, founded in 1919 after the Treaty of Versailles, which has been setting international rules through specific conventions, adopted at the annual conferences of its member countries. The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up required member states to respect and promote four core labour standards (freedom of association and collective bargaining, elimination of forced labour, elimination of child labour, elimination of discrimination in respect of employment and occupation), affirmed in eight conventions. Though ILO conventions have legal status and must be enforced only after ratification, core labour standards listed in the 1998 declaration are compulsory also without ratification (Bakvis and McCoy 2008; Bolle 2016). Two years later, the ILO adopted the Decent Work Agenda (2000), which supports the implementation of four strategic targets:

- a) creating jobs;
- b) guaranteeing rights at work;
- c) extending social protection;
- d) promoting social dialogue.

The Decent Work Agenda has then been carried on through various country programmes and has been adopted by the United Nations' Economic and Social

Committee and by the European Union, which pursues the promotion of decent work also in its trade agreements. ILO objectives have also often been enclosed in charters and codes of good practice developed by private firms and multinationals, which usually also follow the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the United Nations' Universal Declaration of Human Rights. After the NAFTA Treaty between the US, Canada and Mexico (1994), several trade agreements have included social chapters or labour clauses. In particular, EU treaties have to contain a section on labour and sustainable development. Since the Lisbon Treaty (in force since 2009), the EU's external policies must point at 'fostering sustainable economic, social and environmental development of developing countries, with the primary aim of eradicating poverty' and must respect the principles 'of democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity... and the principles of the United Nations Charter and international law'.¹ Though in different forms, treaties usually include procedures for settling disputes and commitments in order not to undermine the core labour standards to push competitiveness (Siroën 2008). The 'horizontal social clause' of the Lisbon Treaty stipulates that EU policies must take social requirements into account to ensure consistency between policies and social objectives (Perulli 2014). Due to the stagnation of international action through multilateral channels, there is an increasing resort to diverse forms of lawmaking, including governance *through* trade. This is mainly pursued by international actors with a strong normative international agenda (Marx et al. 2015). It is also a reaction to the limitations of multilateral agreements, since the lack of international enforcement mechanisms causes a poor implementation of standards. The EU exerts power through trade using its market access power to promote its laws, standards, values and norms, and facilitates changes in terms of good governance, human rights and environmental policy in the context of its trade partners.

The paper intends to show that there are favourable conditions in order to let the EU play a stronger role in setting labour and social standards through trade agreements. Some key examples (the TTIP, the CETA and the EU-Mercosur agreement) are illustrated as cases of possible improvements in social standards. In comparison to the past, the EU is currently more legitimated to undertake a standard-setting task, also beyond the limitations of the ILO.

¹ Art. 21 of the Treaty on the European Union (2007).

A review of theory: approaches and choices

According to De Ville and Siles-Brügge (2016: 132), the most frequently used approach to understand global trade politics relates to the public choice school of political science. It is applied to explain opposite interests and rent-seeking behaviour by the actors. Linked to it is also the contribution by Olson (1965) on the logic of collective action, which is due to shed light on the political mobilization of economic groups, induced by selective incentives able to determine organizational cohesion. Considering international trade agreements, the Common Commercial Policy is an exclusive competence of the EU (Gstöhl and Hanf 2014). Following Art 21 of the TEU, this policy has clearly a wider scope than the abolition of restrictions on trade and investments. Political conditionality has been typical of EU trade policy since the 1990s. Using dialogue and incentives to implement labour and social standards imply a strong resort to exchange of information and reporting. The possible linkage between EU external trade and labour standards started to develop at the end of the 1970s, when the Economic and Social Committee made reference to a social clause in its opinions (Orbie, Vos and Taverniers 2005). In 1978, a social clause first appeared in external trade relations by the initiative of the DG Development of the European Commission, particularly because of the relationship between foreign aid and labour standards. However, the matter was not discussed by the Council and, during the 1980s, only the European Parliament kept demanding the introduction of a social clause and insisted on the ratification of ILO conventions by member states. In the early 1990s the question resurfaced during the negotiations within the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, due to become the World Trade Organization, WTO) when the Council cautiously supported the European Commission's stance in favour of a social clause, then incorporated in the Generalised System of Preferences (GSP). At the same time, the EC proposed a joint ILO/WTO Working Group to discuss the social issue. But later, it supported a 'soft governance' style, stressing the role of the ILO as the internationally recognised organization dealing with labour standards and highlighting the corporate social responsibility of firms. After the Lisbon Treaty, trade policy has officially been defined as an EU competence. Consequently, member states – through the Council – are now less competent in comparison with the Commission, opposite to the situation before 2009.

Labour provisions can be distinguished between *promotional* (based on supervision and capacity building, plus social dialogue and monitoring) and *conditional* (based on either sanctions or incentives) (Ebert and Posthuma 2011). In case of disputes, friendly resolutions are generally preferred, and settlement provisions include several stages of reviews and consultation. EU agreements are usually promotional, but have progres-

sively enlarged their scope and normative content. Sanctions can influence a state's behaviour quite effectively, and change its reputation among trading partners. But political reasons (degree of democracy, relevance of trading relations, governmental political orientation) can play an important role in the decision of imposing sanctions. Their effects on workers are also uncertain. In some cases they apparently worked (Ebert and Posthuma 2011: 24), but technical capacities for problem-solving and the scrutiny by social partners' organizations are crucial. Cooperation through workshops and research activities has proved very useful, though it should be more focused, under careful financial assessment and with the support of social partners, NGOs and civil society organizations. The EU approach is centred on technical assistance and cooperation to improve labour rights as part of a broader sustainable development and human rights-related view of trade (Bakvis and McCoy 2008: 4). According to Perulli (2015), the Lisbon Treaty set the linkage between international trade and the promotion of core labour standards, being a strategic step from *free* trade to *fair* trade. In EU agreements, parties usually undertake to keep their levels of protection and enforce their labour and environmental legislation. Bilateral committees are established for sustainable development issues (Bartels 2012).

According to the ILO (2015), about 40% of trade agreements including labour provisions have a conditional dimension, with consequent sanctions or benefits. The remaining 60% have a promotional nature and include provisions on dialogue, cooperation, and/or monitoring. These are typical of the EU, but are equally binding and may entail a comprehensive institutional framework. Agreements can have positive effects with adequate economic, employment and social policies. Pre-ratification conditionality can determine major changes in labour law, while – after ratification – conditionality can improve compliance of existing norms (through complaint and dispute settlement procedures). The promotional approach often leads to the constitution of advisory groups with the social partners and civil society organizations. An expert panel may analyse disputes and issue recommendations. In order to increase the effectiveness of labour provisions, economic incentives seem to be more successful than sanctions.

The three treaties under consideration

a) The TTIP

The importance of the TTIP, whose negotiations started in 2013, is not only related to its mere contents. In a multilateral world, trade agreements are necessary in order to set common standards in whole regional areas. It is clearly a matter of trading goods

and services, but also of defining rules and principles for pacific relationships (Baldwin 2014). This view can be set in the framework of international political economy, which is particularly suited to study interactions between economic and political factors, and of globalization studies, since the increase in trade flows begun in the early 1970s is considered as an important dimension of internationalization (Milner and Keohane 1996: 10). Keohane and Nye (2003) have also observed that, in times of globalization, accountability in the sphere of international organizations' governance is strictly output-related, with legitimacy depending on efficacy. According to the Sustainability Impact Assessment prepared for the TTIP (Ecorys 2017), the treaty is envisaged to promote the ILO standards and benchmarks. However, the assessment was required because civil society representatives argued that the treaty might entail a downgrading of labour standards, due to the missing ratification of most basic ILO conventions by the United States.² On the contrary, EU member states have ratified all of them, and certainly the level of labour protection is higher than the minimum set in the conventions. Nevertheless, according to the above-mentioned study, enforcement can still improve even in the EU. Following the negotiated texts, environmental and working conditions must be ensured in the framework of multilateral environmental agreements and of basic ILO conventions. Sustainable development and corporate social responsibility must be respected, especially regarding the trade of natural resources. The treaty also establishes the participation of civil society in the control of the system and a mechanism of dispute resolution, possibly a flexible mediation system. Concerning work, a clear reference is made to the Decent Work Agenda of the ILO and to the respect of core labour standards, with the support of joint actions. Each party (the EU and the US) should keep its right to regulate, consistently with internationally recognised standards and agreements, with high levels of protection and improvement of domestic labour policies, preventing a race to the bottom to attract trade or investments. Before the current suspension of negotiations, the Commission proposed an Investment Court System (similar to that enshrined in the CETA), in order to replace the much contested Investor-State Dispute Settlement (ISDS) clause for investment protection with a first instance tribunal and an appeal court. While judges would be appointed by the parties to the agreement, the appeal court would work on similar principles to those of the WTO Appellate Body, which has remarkable discretionary powers. Rules concerning the ability of investors to take a case before the tribunal, and the governments' rights to regulate, would also be fixed in the TTIP. Perulli (2015) remarks that the TTIP should provide the establishment of an expert committee – including an ILO representative – to prepare regular reports, evaluate complaints and

² However, most of their content is covered by US law.

recommendations and run periodical meetings for information exchange and discussion. The EU and the US could devise a bilateral control body and formulate a social conditionality clause, with a dispute settlement procedure, since the Open Method of Coordination – with peer review and benchmarking – may not suffice as a form of institutional cooperation.

b) The CETA

Usually, Canada has adopted a similar approach to that of the US in its trade agreements, with a dispute settlement mechanism and the possibility of inflicting sanctions (Agustí-Panareda et al. 2014). Like the US (whose trade agreements were the first to refer to ILO instruments), Canada has inserted references to ILO conventions in its treaties, implying their implementation through domestic law and practices.

The CETA (signed in 2014), which is provisionally operative while waiting for the ratification of all EU member states, has been greeted favourably by trade unions for its Investment Court System in place of an ISDS mechanism, which should introduce ethical and conflict of interest standards for tribunals, plus the possibility for them to dismiss claims without legal merit. It is a permanent court of fifteen judges appointed by the EU and Canada, whose auditions will be open to the public. The treaty includes commitments to ILO core standards and fundamental conventions, and affirms the implementation of multilateral environmental agreements. It also confirms the right of each party to regulate in the areas of labour and environment as considered appropriate or necessary, and stresses that labour and environmental rules must not be used to encourage unfair trade and investment practices (as disguised protectionism or by downgrading standards). Interestingly, the treaty sets up an institutional mechanism to check its implementation and the application of enforcement procedures. It includes a specific governmental body and channels for the domestic and bilateral involvement of civil society; a detailed process to address disputes, with governmental consultations and review by an independent panel of experts; a high degree of transparency and an open review clause, according to which both parties check the effectiveness of implementation and reconsider enforcement procedures.

Generally, agreements made by Canada are conditional and have evolved from the implementation of national law to compliance with minimum international standards (Ebert and Posthuma 2011: 11).³ They include fines for non-compliance, whose amount goes to a fund for the implementation of labour rights and deficit resolution. They also include technical assistance and dialogue through a ministerial council for

³ In Canada, most labour law is provincial (Greven 2005).

each treaty, with national officers for each country. Chapter 23 of the CETA deals with labour standards. NGOs must be involved in its implementation. There must be cooperation with the ILO and other competent international or regional organizations. Each party has to designate an office which must serve as contact point with the other party for the implementation of the chapter, including cooperation programmes and information. A Committee on Trade and Sustainable Development will oversee implementation and review it. Each party will also have advisory groups for issues related to the chapter, which will gather representatives from civil society organizations, trade unions and employers' associations. These groups will submit opinions and make recommendations. The chapter insists on the exchange of information between the parties. For unsolved matters, on request by a party a panel of three experts can be convened, chosen from a list of independent experts in labour law by the Committee on Trade and Sustainable Development. Its reports must be made public and require a follow-up.

c) The EU-Mercosur Agreement

The first round of negotiations of the EU Association Agreement with the Mercosur countries (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) was held in 2010, but talks about a potential agreement had already started in the 1990s. Currently, the chapters under discussion on agriculture and trade according to sustainable development include references to labour and environmental aspects. Concerning the protection of the natural environment (forests, fisheries, biological diversity and wildlife), the chapters recall the Agenda 21 (1992), the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation (2008), and the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). Both the EU and the Mercosur are committed to implementing the Paris Agreement on Climate Change (2015). The treaty should also include provisions on the involvement of civil society in its implementation. A clear reference to labour rights is made in the chapter on trade and sustainable development. Art. 2 states that each party will define its law and policies according to the above-mentioned international standards. The parties are also committed to improving environmental and labour protection levels, which is important since implementation is often very problematic in cases of agreements between parties of very different administrative capacities. An interesting part of this article regards the commitment to respect environmental and labour provisions, even when ignoring them may encourage trade or investments. Art. 3 insists on the promotion of international trade in line with decent work, also for women and young people. The ILO Constitution and documents on fundamental principles and rights at work, plus the ratification of the basic ILO conventions, are considered necessary. The exchange

of information concerning ratification and resolution of trade-related labour issues of mutual interest is also included. Possible violations are not allowed as either comparative trade advantage or protectionism forms. With a precise focus on implementation aspects, Art. 3 also remarks that each party shall develop and put into practice measures for occupational safety and health, decent working conditions (wages, working hours) and labour inspection.

The emphasis on the enforcement of labour regulations leads to the relationship between formal and informal employment. Studies on labour inspection have shown that labour regulations increase the costs of formal labour, but better compliance with mandated benefits stimulates formal employment (Almeida and Carneiro 2012).⁴ Often, labour inspectors in developing countries are few and with scarce resources. Consequently, they hardly target informal employment, and rather concentrate on officially registered firms. So, formal declarations in the agreements are important, but the real problem lies in actual implementation. Improvements in regulation are possible, but the effect of a trade agreement on law enforcement is uncertain, also under the point of view of the political will (Dewan and Ronconi 2018). These authors stress that, with reference to Latin American countries, the first example of labour provisions in free trade agreements signed by the US was the NAALC (North American Agreement on Labor Cooperation), a side agreement on labour and environment accompanying the NAFTA, which mainly committed signatories to enforce their own labour law.⁵ It made no reference to international labour standards, but subsequent trade agreements have referred to the ILO 1998 Declaration (including the four fundamental conditions previously mentioned) which has become the international basic reference for labour standards. In 1998, Mercosur countries have adopted a common declaration on labour conditions which goes beyond the core labour standards, and establishes a commission which oversees and advises member countries on compliance (Bakvis and McCoy 2008: 4). According to Dewan and Ronconi (2018: 50), signing a free trade agreement with the US seems to improve the enforcement of labour law in Latin American countries, both through more control resources and a rise in inspection activities. It also helps in case multinational companies insist with the governments on the establishment of a common competitive playing field based on the standards agreed in the treaties. There could also be a stronger political and legal pressure to enhance enforcement, depending markedly on the letter of the agreements. Receiving funds from the US for capacity

⁴ This study is on Brazil.

⁵ The NAALC had several problems related to dispute resolution, lengthy procedures, scarce resources and shortcomings in law enforcement (LaSala 2001). However, it recognised the laws on child labour, minimum wage and occupational safety and health as binding (Compa 2015).

building has also proved effective. It remains to be seen whether the EU will also be an effective partner under this profile. More generally, enforcement can be difficult when firms are not correctly informed by governmental representatives. Woll and Artigas (2007) report that, particularly in developing countries, state personnel may not be adequately prepared for negotiations. Consequently, employers have to rely on their own networks or on international organizations (e.g. the WTO).⁶ It has to be added that clauses similar to those included in the Mercosur agreement are also present in the Association Agreement between the EU and Central American countries and in the EU Agreement with Andean countries (Colombia, Peru and Ecuador). It is a remarkable difference in comparison with the 1990s EU trade agreements with Chile, Argentina and Mexico, where labour rights were absent or rather included in a generic 'human rights' clause (Compa 2015). However, rather than on sanctions for possible violations, recent agreements resort to consultation, dialogue, cooperation, education and training, joint projects and information. While treaties signed by the US often include sanctions in case of violations, the EU still prefers 'soft' measures.

Discussion: enhancing the EU role in the definition and implementation of labour standards

According to Compa (1998), wide disparities between parties to an agreement often determine a race to the bottom and frequent abuses to the damage of the weakest partner and to the advantage of profit-minded investors. On the contrary, when the partners have comparable and well-functioning social protection systems, labour laws and legal devices for enforcement, a strong social dimension in their treaties is a good starting point to encourage better policies, better management strategies and higher labour standards. In particular, European labour law and practice generally comply with core labour standards of the ILO. Freedom of association and collective bargaining are also protected by the European Convention of Human Rights and the European Charter on the Fundamental Rights of Workers (the Maastricht Social Protocol). The TTIP could then encourage a stronger global respect of labour rights and standards, sending a clear message at international level. In addition, the US and the EU should harmonise their preferential trade provisions for developing countries exports, in order to discourage labour abuses and monitor the implementation of social clauses. For sure, the impact assessment of trade agreements with reference to labour standards is difficult, though apparently positive incentives work better than negative ones (Siroën 2008).

⁶ The authors explicitly refer to cases reported during the Mercosur agreement negotiations.

The North-South division persists inasmuch Northern (and more developed) countries have easier chances of compliance with decent work standards (and of being accused of protectionism), while Southern countries tendentially demand preferential treatment or exceptions for vital economic sectors, being equally accused of protectionism.

An important issue is represented by the potential role of EU law. Some crucial subjects (the right to strike, collective bargaining, freedom of association) are excluded from EU law-making and reserved to state sovereignty because they strongly depend on national history and legal frameworks. EU Directives have been mostly focused on safety and health at work, non-discrimination, workers' consultation, pensions and social security contributions. According to Compa (1998), these subjects are mostly uncontroversial, and this has somehow lowered the potential international impact of EU law. But, in the EU system, even single citizens – in addition to organizations – can complain to the European Commission (or, more simply, to a national judge) for the implementation deficit of a directive. National governments are held responsible, and the case may arrive at the European Court of Justice. Instead, in the ILO system, complaint procedures are not open to individual workers or NGOs, but rather to trade unions, employers' organizations and governments. The latter can allege ILO conventions' violations by another government only if both countries have ratified the conventions in point. The UN can be another potential forum where labour rights' violations can be either denounced by governments or by NGOs. Especially in the case of the UN and the OECD, public opinion pressure can also lead to a sanction. Generally, sanctions can involve the suspension or removal of beneficiary status in the GSP system. They may also go from 'moral suasion' attempts to investigations, self-reporting requirements, reviews by other governments, NGOs or international bodies, consultations, recommendations, labelling requirements and fines. Within the ILO, all member countries must report annually on their progress towards ratification of conventions, and can be investigated by specific committees. The lack of coercive power by the ILO to compel correction or to issue sanctions leads to public 'shaming' as the main form of punishment. On the contrary, in the EU system monetary fines can be issued against non-compliant governments, in case they do not respect rulings by the European Court of Justice. Moreover, member states may be ordered to pay monetary damages to citizens if the Court states that they suffered a violation of their rights deriving from the lacking implementation of a directive. Consequently, EU trade agreements should incorporate some elements of the internal judiciary system in order to overcome the missing enforcement powers of the ILO and the UN. An example could be the extension of EU complaint procedures to the citizens of the EU treaties' signatory counterparts. As observed by Dombois et al. (2003), trade agreements often preserve national sovereignty, and this is connected to the dimension of political and economic domi-

nance, which affects agenda-setting and mutual influence. For intergovernmental logics, governments also prefer to avoid conflicts after signing agreements, and it may be difficult to identify clear effects of complaints, also because treaties are often seen as supplementary to other routes, basically legal proceedings at national level (*ibid.*: 15). This consideration should reinforce the EU position in trying to consolidate compliance mechanism modelled on its legal system, both in the relationships with developing countries (which have their specific implementation problems) and with developed ones (like the US). More space should also be opened to civil society organizations, as a form of public scrutiny on the implementation of treaties. This could become easier by establishing more effective modes of communication and monitoring between governments, and through more incisive incentives (similar to EU funds), with an automatic combination of mutual and symmetric obligations (*ibid.*: 21). Again, the EU concept of 'conditionality' comes to the fore, and it looks very adequate also as a way to impose regulatory controls on globalising processes (Pedersini 2017; Hyde-Price 2006). As indicated by Rodrik (1997), globalization generates wage inequalities, normative and social conflicts and an increasing demand for social protection against work instability, with serious consequences especially in less developed countries, unable to practise redistributive policies. This furthermore encourages a stronger regulatory role by the EU at international level. Actually, where labour rights are protected, productivity levels and economic activity tendentially rise, due to the improvement of human capital and the increase in foreign investments (Onida 2009; Sengenberger 2002). Bolle (2016) has also stressed the need for more uniform norms on penalties, definitions of labour provisions and dispute settlement. Moreover, instead of concentrating on the costs of labour standards' adoption, stronger attention should be devoted to the economic, political and social dividends of their implementation. This certainly requires financial efforts and the strengthening of the whole system of labour administration at country level, but political stability and better economic conditions are extremely important results (Dolumbia-Henry and Gravel 2006). In this sense, the international protection of workers could result weakened because of the interpretation and application of standards according to the different trade agreements. Synergies among them would be advisable. It is also important to check whether reference is made to the ILO conventions or to the 1998 Declaration, and to see how labour provisions are formulated in the agreements (Agustí-Panareda et al. 2014: 14). A more active role of the EU in promoting decent work has been suggested also by the European Commission, on the basis of its long-time experience with the European Social Model (European Commission 2006). Even more, it has been argued that, in the TTIP case, it would be necessary to go beyond ILO goals and add further protections, not yet included in the ILO/UN/OECD regimes (Faioli 2015).

Conclusions

According to Alston (2005), the 1998 ILO Declaration gave an important signal in order to establish stronger global labour law standards. However, free trade agreements still contain only the basic enforcement commitment related to domestic labour law, not necessarily reflecting international conventions. Though governments may not be seriously engaged in reforming or redressing abuses, the ILO could be more active in terms of assessment and control, also of multinationals, international and financial agencies and private actors – and would need further financial resources (Alston 2005: 477; Onida 2009). Analysing the impact of conventions and insisting on the normative content should help to understand whether substantive rights are respected. The ILO should also interact more constantly with other international institutional actors (like the EU) to check how its principles can influence their activities. The strengthening of ILO control activities would be important also because of the lingering negotiations within the WTO, which have hindered multilateral arrangements so far, also due to the refusal of the same WTO to deal with labour and environmental issues (in the lack of a general consensus on competition or FDI rules) (Tajoli 2017).

The recent agreement (2018) between the EU and the US on the lowering of tariffs and trade barriers does not anticipate anything about the future of the TTIP and of its social clauses. But the EU has been defined a ‘civilian’ or ‘normative’ power in the debate on its international role, which could also justify a stronger consideration of its normative system. The ‘external governance’ approach has shown that, at least sectorally, the EU may be successful in promoting the adoption of its rules by third countries (Lavenex and Schimmelfennig 2009). The OECD (1996) has shown that there is at least a weak positive association between the degree of enforcement of labour rights and the level of economic development, and that there is no evidence that low-standard countries enjoy a better global export performance than high-standard countries. On the contrary, the respect of core standards could strengthen the long-term economic performance of all countries (*ibid.*: 13).

According to Bartels (2012), the EU human rights clause is robust and flexible enough to be applied effectively. Moreover, ILO core labour standards are also human rights, and are therefore covered by the usual human rights clauses (European Commission 2001). In the latter communication, the European Commission recognised that ‘global market governance has developed more quickly than global *social* governance’. While the ILO enforcement mechanism, limited to ratified conventions, has also lacking effectiveness, the WTO is stronger and relatively more effective, relying on its rules-based system and a binding settlement mechanism (European Commission 2001: 3). The ILO instruments, including the supervisory mechanism (regular reporting and

complaint procedure) and the follow-up procedure to the 1998 Declaration (reporting plus technical assistance), are not incisive enough.⁷ Looking at the EU framework, labour standards are respected as a basic component of the European Social Model, and they also constitute a remarkable part of EU-level legislation, going from general rules on health and safety to working conditions, equal opportunities and non-discrimination. Norm-setting in these fields has been pursued since the beginning of the European Community. In the more specific case of international core labour standards, all the EU countries respect the fundamental principles and rights identified by the ILO. Beyond proposing a strengthening of the ILO supervisory and complaint procedures, the Commission also supports the resort to positive incentives – e.g. related to technical assistance – and a system of voluntary reciprocal commitment by states to respect the core ILO standards, involving adequate measures (like public recognition of effective implementation). Capacity strengthening in relevant ministries would be important, in order to formulate and apply legislation, within a multilateral framework of cooperation. A valid incentive for action could be the fact that foreign direct investments are apparently more consistent in countries with strong labour rights, since greater social and political stability is seen positively (Kucera 2002).

If a ‘new law’, beyond the ILO system and the regional EU dimension, is needed for social clauses (Treu 2017), still the EU could offer a solid basis. EU law has gained international appreciation on issues like competition, data protection, environmental protection, financial services, agriculture and food quality, regulation of chemical substances (Young 2015). The EU has not materially ‘exported’ its rules because of the complexities of domestic regulatory politics, which can make EU law adoption not convenient (due to high harmonisation costs and veto players). So, the acceptance of equivalence or convergence on the basis of international standards have prevailed alternatively up to now. The substance of labour standards can have resource implications for the parties involved in an agreement if they imply new labour policies, institutional arrangements, monitoring structures and participation in dispute settlement procedures. New governmental institutions could also be necessary (Bourgeois et al. 2007). Nevertheless, important parts of EU labour provisions could be submitted during negotiations, for a potential introduction in the treaties, as it has already been done in practice in the above-mentioned policy areas.

According to Banks (2011), in trade agreements incentives contingent on progress to improve compliance may work better. And devising effective labour-trade linkages is important to involve employers actively and inform them, since sanctions and incentives must affect both governments and firms (Polaski 2004). In any case, the inclusion

⁷ In the same communication, the EC recalled its proposal for an ILO/WTO Standing Working Forum.

of labour rights provisions in bilateral or regional agreements can be a promising strategy for improving compliance (Greven 2005). In the case of the EU, such agreements are focused on human rights, development issues, technical cooperation and political dialogue, rather than on enforceable measures. Labour relations are often considered as mainly internal institutions, and external pressure may not be sufficient to change rules and behaviours. Greven (2005) also warns that the negotiating phase of an agreement does not eliminate ‘bargaining within/between states’, with consequences on the industrial relations systems deriving from such further pressures. Since the ILO’s approach has not provided a secure enforcement of conventions, the introduction of labour rights provisions in the EU trade agenda in the 1990s is an answer to remedy the missing involvement of the WTO and the lacking cooperation between it and the ILO.

Since the EU trade policy is firmly established in the Treaty on the European Union, it is not an end in itself, but a powerful means to ‘higher ends’ (Larik 2015). This should encourage – if not a norm-exporting attitude – a more incisive strategy to enhance the international influence of EU law and practice on the setting of labour and social standards.

Note: Texts of the agreements and thematic reports are available on the Trade Policy website of the European Commission (<http://www.ec.europa.eu/trade>).

Bibliography

- Agustí-Panareda, J., Ebert, F.C. and LeClercq, D.
2014 *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Background Paper, Geneva, ILO.
- Almeida, R. and Carneiro, P.
2012 'Enforcement of Labor Regulation and Informality', *American Economic Journal: Applied Economics*, 4, 3, 64-89.
- Alston, P.
2005 'Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda', *The European Journal of International Law*, 16, 3, 467-480.
- Bakvis, P. and McCoy, M.
2008 *Core Labour Standards and International Organizations: What Inroads Has Labour Made?*, Friedrich Ebert Stiftung, Briefing Paper no. 6.
- Baldwin, R.
2014 *Multilateralising 21st-century regionalism*, www.voxeu.org.
- Banks, K.
2011 'Trade, Labor and International Governance: An Inquiry Into The Potential Effectiveness Of The New International Labor Law', *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 32, 1, 45-142.
- Bartels, L.
2012 *Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements*, University of Cambridge, Faculty of Law, Paper no. 24.
- Bolle, M.J.
2016 *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CRS Report no. 7-5700, Washington.
- Bourgeois, J., Dawar, K. and Evenett, S.J.
2007 *A Comparative Analysis of Selected Provisions in Free Trade Agreements*, Bruxelles, European Commission, DG Trade.
- Compa, L.A.
1998 'The Multilateral Agreement on Investment and International Labor Rights: A Failed Connection', *Cornell International Law Journal*, 31, 683-712.
2015 'Labor Rights and Labor Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: An American Perspective', *Economia & Lavoro*, no. 2, 87-102.

De Ville, F. and Siles-Brügge, G.

2016 *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Cambridge, Polity.

Dewan, S. and Ronconi, L.

2018 'U.S. Free Trade Agreements and Enforcement of Labor Law in Latin America, *Industrial Relations*, 57, 1, 35-56.

Dombois, R., Hornberger, E. and Winter, J.

2003 *Transnational labor regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada*, Paper presented at the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin.

Doumbia-Henry, C. and Gravel, E.

2006 'Free trade agreements and labour rights: recent developments', *International Labour Review*, 145, 3, 185-206.

Ebert, F.C. and Posthuma, A.

2011 *Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives*, Working Paper DP 205, Geneva, ILO.

Ecorys

2017 *SIA in support of the negotiations on a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

European Commission

2001 *Promoting core labour standards and improving social governance in the context of globalisation*, Bruxelles, Commission of the European Communities.

European Commission

2006 *Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti*, Bruxelles, Commission of the European Communities.

2017 *Guide to the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Faioli, M.

2015 'The Quest for a New Generation of Labor Chapter in the TTIP', *Economia & Lavoro*, no. 2, 103-120.

Greven, T.

2005 *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions*, Occasional Paper, Geneva, Friedrich Ebert Stiftung.

Gstöhl, S. and Hanf, D.

2014 'The EU's Post-Lisbon Free Trade Agreements: Commercial Interests in a Changing Constitutional Context', *European Law Journal*, 20, 6, 733-748.

Hyde-Price, A.

2006 'Normative' power Europe: a realist critique', *Journal of European Public Policy*, 13, 2, 217-234.

International Labour Organization (ILO)

2015 *Social dimensions of free trade agreements*, Geneva, ILO.

Keohane, R. O. and Nye, J. S., Jr

2003 'Redefining Accountability for Global Governance', in M. Kahler and D. A. Lake (eds), *Governance in a global economy: political authority in transition*, Princeton University Press, pp. 386-411.

Kucera, D.

2002 'Core labour standards and foreign direct investment', *International Labour Review*, 141, 1-2, 31-69.

Larik, J.

2015 'Good global governance through trade: constitutional moorings', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets and J. Wouters (eds), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 43-69.

LaSala, B.

2001 'NAFTA and Worker Rights: An Analysis of the Labor Side Accord after Five Years of Operation and Suggested Improvements', *The Labor Lawyer*, 319, 319-348.

Lavenex, S. and Schimmelfenning, F.

2009 'EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics', *Journal of European Public Policy*, 16, 6, 791-812.

Marx, A., Natens, B., Geraets, D. and Wouters, J.

2015 'Global Governance through trade: an introduction', in A. Marx, B. Natens, D. Geraets and J. Wouters (eds), *Global Governance through Trade. EU Policies and Approaches*, Cheltenham, Elgar, pp. 1-15.

Milner, H. V. and Keohane, R. O.

1996 'Internationalization and Domestic Politics: An Introduction', in H. V. Milner and R. O. Keohane (eds), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, pp. 3-24.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)

1996 *Trade, Employment and Labour Standards. A Study of Core Workers' Rights and International Trade*, Paris, OECD.

Olson, M

1965 *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Onida, F.

2009 *Globalizzazione, standard sociali e del lavoro e ruolo dell'ILO*, www.astrid-online.it

Orbie, J, Vos, H. and Taverniers, L.

2005 'EU trade policy and a social clause: a question of competences?', *Politique européenne*, no 17, 159-187.

Pedersini, R.

2017 'Globalizzazione e politiche commerciali. Non solo deregolamentazione', *Stato e Mercato*, 109, 1, 105-120.

Perulli, A.

2014 'Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Actions', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30, 1, 27-47.

2015 *Sostenibilità, diritti sociali e commercio internazionale: la prospettiva del Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, Working Paper C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", no. 115.

Polaski, S.

2004 'Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide', *Journal of International Law and Policy*, 10, 13, 13-25.

Rasnača, Z. and Theodoropoulou, S.

2017 *Strengthening the EU's social dimension: using the EMU to make the most out of the Social Pillar*, ETUI Policy Brief no.5, Brussels, European Trade Union Institute.

Rodrik, D.

1997 *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington: Peterson Institute for International Economics.

Sengenberger, W.

2002 *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards: A Discussion Paper*, Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.

Siroën, J.-M.

2008 *The use, scope and effectiveness of labour and social provisions and sustainable development aspects in bilateral and regional Free Trade Agreements*, Final Report, Bruxelles, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Tajoli, L.

2017 'Internazionalizzazione delle imprese, crescita economica e accordi commerciali', *Stato e Mercato*, 109, 1, 51-78.

Treu, T.

2017 'Globalizzazione e diritti umani. Le clausole sociali dei trattati commerciali e negli scambi internazionali fra imprese', *Stato e Mercato*, 109, 1, 7-49.

Woll, C. and Artigas, A.

2007 'When trade liberalization turns into regulatory reform: The impact on business-government relations in international trade politics', *Regulation & Governance*, 1, 121-138.

Young, A.

2015 'Liberalizing trade, not exporting rules: the limits to regulatory co-ordination in the EU's 'new generation' preferential agreements', *Journal of European Public Policy*, 22, 9, 1253-1275.

About the Author

Alessia Vatta is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences of the University of Trieste, where she teaches European Union Policies. Her research interests include concertation, neo-corporatism and interest groups.

ALESSIA VATTA

Department of Political and Social Sciences, University of Trieste, Piazzale Europa 1 Trieste, 34127, Italy

e-mail: ALESSIA.VATTA@dispes.units.it

POLIARCHIE / POLYARCHIES

NOTA PER GLI AUTORI

Gli elaborati eleggibili per pubblicazione dovranno rispettare i seguenti requisiti:

Estensione massima di 70000 caratteri spazi, note, figure, tabelle e bibliografia incluse (corrispondenti a 9000 parole circa).

Presentare tabelle e figure nella forma grafica più semplice (solo griglia, monocromatiche, no grassetto o corsivo).

Presentare rinvii bibliografici e note nel testo in stile «Harvard», con una bibliografia finale, es.:

- nel testo: (Duverger 1951; Downs 1957);
- in bibliografia:
Downs, A.
1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
Duverger, M.
1951 *Les partis politiques*, Parigi, A. Colin.

I riferimenti ad articoli in rivista o capitoli in libro nella forma:

- Sani, G. and G. Sartori
1978 'Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 8, pp. 339-361.
- 1982 'Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies', in H. Daalder and P. Mair (eds.), *Western European Party Systems*, Beverly Hills, Sage.

I rinvii ad autori multipli nella forma: (Rokkan e Lipset 1967).

I rinvii a pagine nella forma: (Downs 1957: 135).

Presentare un titolo e un abstract in lingua inglese, e una sintesi in lingua italiana.

Presentare parole chiave in lingua inglese (Key Words) e in lingua italiana.

Presentare una Nota bio-bliografica dell'Autore in lingua inglese.

Gli elaborati vanno indirizzati in forma elettronica alla Direzione:

Prof. Giuseppe Ieraci
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
Università degli Studi di Trieste Piazzale Europa 1
34127, Trieste
tel.: 040 558 3516
e-mail: poliarchie@dispes.units.it

Indice dell'annata 2018

- 4 Editoriale
Giuseppe Ieraci

ARTICOLI

- 168 La cittadinanza ecologica dimenticata: le consulte previe in materia ambientale in Ecuador
Serena Baldin
- 7 From Rentier to Developmental Neo-Patrimonialism in Angola
Federico Battera
- 186 "Malthusianesimo, neo-malthusianesimo e antropocene. Una lettura attraverso la prospettiva della recorded history e della deep history"
Riccardo Braggion
- 216 Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»
Michele Carducci
- 43 Back to the Future. The New Re-Alignment of the Italian Party System in Perspective
Giuseppe Ieraci
- 63 Procedure, semplificazione e giustizia amministrativa in materia di energia. Profili comparativi nell'esperienza di Francia e Regno Unito
Roberto Scarciglia
- 90 La diversità culturale nelle società complesse e le nuove strategie di integrazione: il ruolo dei mediatori interculturali nelle istituzioni
Ornella Urpis

FORUM

Gruppi e rappresentanza nella contemporaneità

- 107 L'evoluzione del sistema di offerta dei sindacati italiani nel dopoguerra
Paolo Feltrin
- 139 Da fratelli siamesi a lontani parenti. La fine dell'alleanza privilegiata tra partiti e sindacati di sinistra
Liborio Mattina
- "Democrazie difficili" in Europa, Asia Meridionale, Nord Africa e Medio Oriente*
- 242 Dalla costruzione identitaria al conflitto settario. Islam e movimenti radicali nel Punjab pachistano
Diego Abenante
- 261 Il legame tra ordine mondiale e stabilità internazionale dalla guerra fredda ad oggi
Fabio Fossati
- 286 The Social Clauses in EU Trade Agreements: contents and prospects
Alessia Vatta

POLIARCHIE / POLYARCHIES

2/2018

Articoli/Articles

Serena Baldin, La cittadinanza ecologica dimenticata: le consulte previe in materia ambientale in Ecuador

Riccardo Braggion, Malthusianesimo, neo-malthusianesimo e antropocene. Una lettura attraverso la prospettiva della *recorded history* e della *deep history*

Michele Carducci, Il gasdotto TAP e la «tirannia delle piccole decisioni»

FORUM – “Democrazie difficili” in Europa, Asia Meridionale, Nord Africa e Medio Oriente

Diego Abenante, Dalla costruzione identitaria al conflitto settario. Islam e movimenti radicali nel Punjab pachistano

Fabio Fossati, Il legame tra ordine mondiale e stabilità internazionale dalla guerra fredda ad oggi

Alessia Vatta, The Social Clauses in EU Trade Agreements: contents and prospects

