

Giustizia e Cambiamenti Climatici

Marco Grasso

Intendo sottolineare qui l'importanza della considerazione degli elementi di giustizia per l'attenuazione dei conflitti fra Nord e Sud del mondo nell'ambito dei cambiamenti climatici. Specificamente, sostengo che una via promettente per contenere le preoccupazioni del Sud e accoglierne gli interessi, e quindi, in ultima analisi, per contenere il conflitto fra i due blocchi, passi attraverso il fondamento di qualsiasi futuro accordo internazionale sui cambiamenti climatici in principi di giustizia consolidati. Solo così, a mio avviso, è possibile aumentarne il consenso teorico, la fattibilità politica e quindi l'inclusività. Quanto più un accordo internazionale è giusto e viene percepito come equo, tanto maggiore è infatti la sua attrattiva in virtù della capacità di sintesi di punti di vista discordanti, resa possibile dal comun denominatore della giustizia.

E' però necessario che il tradizionale concetto di giustizia nei cambiamenti climatici del Nord, limitato alla distribuzione degli oneri legati ai processi di abbattimento delle emissioni, venga affiancato dalla nozione di giustizia del Sud, centrata sul diritto all'utilizzo della capacità di assorbimento dell'atmosfera dei gas serra e sulla sproporzione fra la responsabilità per, e gli sforzi di, adattamento agli impatti climatici.

Nel dettaglio, cosa deve essere distribuito? La giustizia distributiva è una categoria morale sostantiva che concerne l'allocazione di "*wealth, rights, honors and other benefits, and also duties*". In particolare, in campo ambientale essa può essere intesa come un concetto sociale inerente la allocazione di benefici e costi ambientali, e di rischi e minacce per gli esseri umani¹. Nel caso dei cambiamenti climatici le grandezze da allocare consistono, a mio avviso, nei costi e nei benefici delle azioni di contenimento delle emissioni serra, nonché degli sforzi di adattamento agli impatti climatici e degli impatti residui non adattati² e dei relativi vantaggi.

Sfortunatamente, nonostante la evidente complementarità di questi due ambiti di giustizia che deriva dalla reciproca funzionalità delle strategie di mitigazione e adattamento la giustizia è stata intesa esclusivamente come una questione riguardante la mitigazione. Tuttavia, le questioni etiche legate all'adattamento e alla compensazione dei danni residui costituiscono un altro ambito di giustizia ugualmente rilevante. Inoltre, la natura di bene pubblico globale della stabilità dei sistemi climatici genera asimmetria spaziale e temporale fra le azioni e i loro effetti esterni. Pertanto, la distribuzione degli impatti non dipende dal profilo delle emissioni dei differenti paesi. Circo stanza, questa, che, a mio avviso, rafforza la opportunità di considerare le due strategie climatiche in un

¹ Per semplificare il problema e renderlo più trattabile mi fermo al livello degli esseri umani e delle loro relazioni, accettando le inevitabili accuse di antropocentrismo e di 'occidentalismo' culturale. Riconosco, tuttavia, i rischi legati a questa prospettiva di analisi, che tende a considerare la natura esclusivamente come una risorsa da sfruttare e che ritiene i non umani inferiori e sostituibili, e che quindi è intrinsecamente ingiusta e potenzialmente distruttiva.

² In prospettiva teorica essi possono essere visti come forme di adattamento *ex post*.

quadro etico pluralistico. Infatti, solo la definizione di un riferimento etico che include tutti gli aspetti di giustizia sollevati dai cambiamenti climatici può fornire le basi per un accordo climatico globale, almeno in prospettiva normativa, nonostante la grande variabilità delle caratteristiche climatiche e della capacità dei paesi di impegnarsi in attività di mitigazione e adattamento. In altri termini, il pluralismo etico può meglio giustificare e orientare le finalità delle strategie mitigative e adattive. Nell'ambito dei cambiamenti climatici, l'inclusione di tutte le dimensioni di giustizia richiede la considerazione anche dei suoi aspetti procedurali (o formali, o astratti), la cui importanza riconosco, ma che non considero in questo contributo. In breve, la giustizia procedurale concerne il processo attraverso il quale un possibile accordo internazionale viene definito in termini della partecipazione e del riconoscimento di tutte le parti coinvolte³. Un accordo sui cambiamenti climatici proceduralmente giusto dovrebbe garantire a tutte le parti uguale accesso e assicurare che i loro interessi vengano riconosciuti e accolti.

Per quanto riguarda i cambiamenti climatici le considerazioni di giustizia internazionale possono, quindi, essere ricondotte ai quattro seguenti ambiti, che riguardano sia gli aspetti distributivi (relativi sia alle strategie di mitigazione che a quelle di adattamento), che quelli procedurali (l'ultimo):

- giusta allocazione iniziale dei permessi di emissione;
- giusto scambio dei permessi di emissione;
- giusta allocazione dei costi di adattamento agli impatti climatici;
- giusta allocazione dei benefici (cioè delle risorse) per l'adattamento agli impatti climatici;
- distribuzione di ricchezza e potere che consente un giusto processo negoziale internazionale.

Le strategie e gli ambiti relativi alla giustizia distributiva, che qui interessa, sono riportati in Tabella 1. I primi due ambiti fanno riferimento alla mitigazione dei gas serra, gli altri riguardano l'adattamento.

³ Inoltre, secondo un'altra prospettiva, la giustizia ha sia una dimensione spaziale (all'interno dei, e fra i, paesi, la seconda è quella qui considerate) che temporale (fra la generazione attuale e quelle future). La dimensione temporale, non affrontata qui benché di grande rilievo, dipende dalla circostanza che le azioni che danneggiano i sistemi climatici operate dalla generazione attuale e da quelle passate hanno ripercussioni sopportate anche dalle generazioni future.

Tabella 1 – Strategie e ambiti della giustizia distributive nei cambiamenti climatici

<i>Strategia</i>	<i>Ambito di giustizia</i>
Mitigazione	Allocazione iniziale dei permessi Scambio dei permessi
Adattamento	Finanziamento delle attività di adattamento Allocazione delle risorse per l'adattamento

Qui ci si concentra sulla giustizia distributiva internazionale fra stati: ciò, tuttavia, non significa che la giustizia nei cambiamenti climatici può risolversi senza considerare gli individui e le comunità locali, diversamente vulnerabili, direttamente danneggiati dagli impatti climatici, che rimangono i soggetti ultimi di ogni politica climatica. Il processo di 'antropomorfizzazione' degli stati è, come sostiene Sen una "*fantasie*" che può distorcere le questioni locali e interindividuali. Tuttavia, ritengo che le considerazioni etiche condotte possano essere utilmente mantenute a livello statale. Questa assunzione rimanda alla tradizione realista delle relazioni internazionali, che intende le soluzioni di *governance* internazionale come prodotto dell'azione collettiva e volontaria fra gli stati, e dove le questioni etiche sono principalmente risolte fra gli stati stessi. Nel contesto della giustizia climatica, agli stati spetta il compito di mediare fra gli interessi sovranazionali (per esempio l'abbattimento delle emissioni, i modi dell'adattamento) e quelli degli individui e delle comunità, che essenzialmente fanno riferimento alla distribuzione dei costi e dei benefici prodotti dal perseguimento degli interessi sovranazionali. Gli stati sono in grado di affrontare problemi di rilevanza globale per conto dei propri cittadini, e in questo senso giustizia ed equità, per quanto nozioni che 'appartengono' agli individui e alle comunità, possono essere sintetizzate e analizzate a livello nazionale.

Alla luce di queste considerazioni e delle strategie e degli ambiti di giustizia individuati sopra, è possibile introdurre un *framework* normativo di giustizia nei cambiamenti climatici.⁴

Per quanto riguarda la mitigazione, una giusta allocazione dei permessi di emissione potrebbe essere basata sul criterio di 'uguaglianza differenziata', derivato dalla teoria della '*justice as fairness*' di Rawls. Tale criterio implica una regola che tiene conto dell'effettivo consumo di servizi energetici che producono emissioni serra dovuto alle differenti caratteristiche (quali temperature, disponibilità di fonti rinnovabili e di *sinks* per l'assorbimento dei gas serra) che determinano la domanda di tali consumi. In termini di politiche climatiche questo criterio, per quanto autosufficiente dal punto di vista etico, non reggerebbe autonomamente, in quanto l'allocazione che ne deriva produrrebbe scarsità di diritti di emissione nei Paesi sviluppati che potrebbe essere risolta solo attraverso acquisti di permessi del Nord al Sud. In questa prospettiva, tuttavia, il commercio internazionale di diritti di emissione ha un ruolo sostanzialmente strumentale e i conseguenti flussi finanziari Nord-Sud possono essere intesi come giusta compensazione ai paesi

⁴ Non è possibile qui considerare il dettaglio del *framework* proposto, né una sua possibile operazionalizzazione. Per approfondire tali aspetti si rimanda rispettivamente a Grasso, 2007 e Grasso, 2006.

più poveri determinata dall'abuso dei paesi industrializzati della risorsa scarsa capacità di assorbimento dell'atmosfera.

La considerazione dell'altro ambito di giustizia della mitigazione suggerisce dal punto di vista etico l'adozione come riferimento del principio di Pareto supportato dal criterio di '*envy freeness*'. Questa prospettiva etica implica che i soggetti di giustizia che per motivi efficientistici devono intraprendere i tagli nelle emissioni più rilevanti (i Paesi in Via di Sviluppo con costi marginali di abbattimento decisamente inferiori) devono essere completamente compensati dai paesi con costi marginali di abbattimento più elevati. Praticamente, le dinamiche di transazione dei permessi di emissione sono simili a quelle del primo ambito di giustizia nella mitigazione considerate sopra. Tuttavia, qui esse hanno un evidente significato sostantivo secondo il quale le motivazioni della compensazione, completamente differenti da quelle strumentali, sono dovute a considerazioni di efficienza nell'abbattimento.

Per quanto riguarda la strategia di adattamento e i due relativi ambiti di giustizia, i criteri della 'responsabilità storica differenziata' e della 'mancanza di funzionamenti' forniscono un promettente riferimento etico. Nell'ambito della raccolta di fondi per l'adattamento, i Principi I e II della teoria della '*justice as fairness*' di Rawls, sulla cui base si può definire il criterio di equità della responsabilità storica differenziata, ne sono il fondamento. Per quanto riguarda l'allocazione dei fondi raccolti, il riferimento di giustizia è il *capability approach* di Sen e il conseguente criterio di equità è quello della mancanza di funzionamenti, intesi come 'stati di essere o di fare' che rappresentano il reale livello di benessere dei soggetti interessati, e che quindi, approssimando la vulnerabilità sociale, diventano il parametro di allocazione dei fondi raccolti. In breve, sostengo che le due assunzioni basilari di giustizia distributiva da cui partire per definire un approccio etico al finanziamento dell'adattamento sono le seguenti:

- la raccolta dei fondi per l'adattamento deve essere effettuata sulla base della responsabilità per gli impatti climatici prodotti dai singoli paesi;
- l'allocazione dei fondi deve essere effettuata sulla base di una regola che privilegi i paesi più vulnerabili, ove la vulnerabilità è quantificata in termini di funzionamenti.

Specificamente nell'ambito del finanziamento delle attività di adattamento il criterio della responsabilità storica differenziata implica una regola che tenga conto dell'effettivo utilizzo/consumo della capacità atmosferica. Le risorse raccolte, invece, dovrebbe essere allocate a tutti i soggetti di giustizia che ne hanno titolo sulla base del livello dei funzionamenti di cui godono: quanto inferiore è tale livello per un soggetto, tanto maggiore dovrebbe essere la quota di fondi per l'adattamento a esso allocati. In generale, ne consegue che i paesi industrializzati, maggiormente responsabili e meno vulnerabili, dovrebbero sopportare l'onere dell'adattamento in misura più rilevante. Contemporaneamente, i paesi del Sud del mondo, meno responsabili e più vulnerabili, dovrebbero avere un accesso privilegiato alle risorse raccolte per l'adattamento.