

IL DIFFICILE GOVERNO DELLA CATASTROFE

APPUNTI PER UNA TEORIA CRITICA

Valerio Nitrato Izzo

Post-Doctoral Fellow, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra,
nitratoizzo@ces.uc.pt

Abstract: The Difficult Government of Catastrophe: Notes for a Critical Theory

Humanity is threatened by global risks that cross borders and national institutions in a way that has never been experienced before. Disasters, far from being purely natural phenomena, constitute the greatest danger in a context of political, social and scientific uncertainty. A new risk-based governance appears, ranging from the introduction of problematic exceptional measures and an increased vulnerability and inequality in risk exposure. This proposal aims to deepen the analysis of the relationship between law, politics and catastrophe as the focal point of the evolution of risk prevention and management and its significance for the transformations of our understanding of democracy. The research proposes to engage catastrophes by conceiving them as powerful amplifiers and epiphanies of injustices, assuming that the role of the state should be inserted into a wider reading that must include the problem of unequal distribution of risks.

Keywords: Democracy, Injustices, Political and Social Uncertainty.

1. *Introduzione**

*La presente ricerca è stata finanziata dalla Portuguese Foundation for Science and Technology, ref. n. SFRH/BPD/64049/2009.

Una delle caratteristiche indesiderabili del mondo globale dei nostri giorni è il numero crescente di eventi estremi che si verificano. Questi eventi hanno un impatto enorme per le comunità colpite, sia in termini di vite umane sia per quanto riguarda i costi relativi ai danni provocati e le perdite subite¹. L'aumento del numero di questi eventi, nonché delle persone coinvolte è ormai statisticamente provato², anche se le cause all'origine di questa tendenza sono difficili da identificare con esattezza. All'indeterminatezza delle cause peraltro corrisponde un'indeterminatezza dei termini utilizzati per indicare tali eventi di distruzione diffusa e intensa: eventi estremi, disastri, catastrofi, cataclismi, ecc. Se la distinzione terminologica è per lo più ancorata all'adozione convenzionale di determinati indicatori³, può essere utile ricordare la definizione elaborata dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'agenda per la riduzione del rischio da catastrofi: «Una grave perturbazione del funzionamento di una comunità o di una società che comporta perdite diffuse e danni materiali, economici o ambientali, che supera la capacità della comunità colpita di farvi fronte con risorse proprie»⁴. Questa definizione è molto utile e completa ma, nella sua necessaria astrattezza, resta maggiormente concentrata sulla dimensione materiale e psico-fisica degli eventi estremi, mettendo da parte ogni riferimento ad elementi culturali ed identitari che colleghino maggiormente gli eventi alle comunità in cui essi vengono subiti,

1 UN-World Bank, *Natural Hazards, UnNatural Disasters. The Economics of Effective Prevention*, The World Bank, Washington DC, 2010.

2 Cfr. i dati raccolti da *International Disaster Database*, consultabili online all'indirizzo: www.emdat.be

3 Cfr. E.L. Quarantelli, *Emergencies, Disasters and Catastrophes Are Different Phenomena*, in «*Preliminary Paper n. 304, University of Delaware – Disaster Research Center*», 2000 online at <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/674/PP304.pdf?sequence=1>.

4 UNISDR – The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Terminology on Disaster Risk Reduction 2009*, <http://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.htm>.

compresi, studiati. Da questo punto di vista il termine catastrofe appare quello più adatto a catturare l'importanza di questi eventi come significanti in una prospettiva non strettamente naturalistica.

Le catastrofi vanno lette in un contesto più ampio e che vada al di là dell'aspetto, spesso presentato come "edificante" e "creativo", della devastazione provocata. Le catastrofi non sono solo potenti dimostrazioni del potenziale distruttivo della Natura. Si tratta di oggetti culturali che illuminano la storia dell'umanità: testi religiosi, la letteratura, le arti, tutti i campi antropologici sono stati profondamente influenzati dalla – se non a volte addirittura costruiti intorno alla – rappresentazione di un fosco evento in grado di cambiare il destino dell'umanità per sempre. Si deve convenire allora che, per molto tempo, abbiamo vissuto in una società catastrofica⁵, dove la presenza del capovolgimento catastrofico ha accompagnato l'evoluzione del genere umano. D'altra parte persino la modernità occidentale può essere considerata figlia della catastrofe⁶: il terremoto di Lisbona del 1755 fece scoprire in modo drammatico ad una gran parte del genere umano la sua fragilità e il suo disorientamento di fronte ad un evento che, in assenza di conoscenze scientifiche che potessero davvero aiutare la comprensione, terrorizzò soprattutto per l'incapacità di attribuirgli un significato. Da qui la ricerca, inevitabilmente orientata intorno alla dimensione religiosa, che cercava di entrare nei misteriosi piani di un Dio adirato. Il dialogo successivo tra Rousseau e Voltaire ha cercato di illuminare questo punto: era l'uomo responsabile, almeno in qualche modo, come sosteneva Rousseau, o Dio, unico responsabile, doveva continuare ad essere incolpato per tali eventi? Anche qui è visibile la relazione tra modernità e catastrofe: l'interrogazione dell'uomo sulla sua capacità di modificare e dominare il

5 F. Walter, *Catastrofi. Una storia culturale* (2008), trad. it. A. Tomei, Angelo Colla Editore, Vicenza, 2009, p. 15.

6 J. N. Shklar, *The Faces of Injustice*, Yale University Press, New Haven and London, 1990, p. 51.

mondo e la natura attraverso l'uso della ragione avviene in questo momento, insieme ad un concetto di responsabilità che prova a distaccarsi dalla dimensione religiosa, precedendo ed aprendo la strada alla stagione dell'Illuminismo.

Un paio di secoli e mezzo più tardi, l'idea della catastrofe resta centrale per la comprensione del nostro tempo. Gli eventi estremi fanno parte della storia dell'umanità. Eppure siamo portati a considerare questi eventi come una esemplificazione della trasformazione dei rischi globali attuali, intendendoli dunque come una specie nuova di minaccia di fronte alla quale si prova smarrimento. In una certa misura questo è conseguenza del progresso tecnologico. La capacità di comprensione dei meccanismi di produzione e trasmissione dei rischi fa sì che la possibilità di rendersi conto della loro esistenza sia enormemente aumentata, al punto da poterli quasi considerare una *conseguenza* di questa capacità epistemologica acquisita. Non si può sottovalutare poi l'estrema accelerazione di trasmissione delle rappresentazioni del rischio. Nella dimensione globale assunta dal sistema dei media internazionali, poche cose attirano così tanta attenzione quanto la possibilità di mostrare una certa quantità di distruzione fisica e umana. Si può allora dire che oggi la catastrofe è *dappertutto*. Tuttavia, a questo omnipresentismo di eventi estremi non sembra corrispondere una riflessione matura sul suo significato per la contemporaneità. Vi è una *banalizzazione* della catastrofe che al tempo stesso agisce come una forma di negazione della sua *realtà*. Nonostante ciò, resta difficile trasformare le catastrofi come eventi *possibili* del nostro orizzonte di vita. Senza *immaginare* una catastrofe come una minaccia possibile e reale, difficilmente potremo comprenderne gli effetti⁷. Ciò è particolarmente vero per quello che ci ostiniamo a chiamare come *disastri naturali*. Questi eventi non sono naturali per niente

7 J. P. Dupuy, *Pour un catastrophisme éclairé. Quand l'impossible est certain*, Paris, Seuil, 2002.

quando si guarda l'elemento umano della loro manifestazione. Il tentativo di "naturalizzazione" del fenomeno è di solito una strategia per evitare/negare responsabilità, rimettendosi di nuovo, seppur inconsapevolmente, alla dimensione religiosa della catastrofe come manifestazione della furia divina. Accettare la responsabilità della catastrofe è l'unico modo per renderla reale e comprensibile, nel nostro tempo e nella nostra cultura. Per questo è necessario sviluppare una teoria politica e giuridica, oltre che naturalmente sociale, che tenga conto delle caratteristiche peculiari dei rischi globali. In particolare alcuni elementi vanno messi in relazione con le trasformazioni dello Stato-nazione: l'estensione globale dei rischi, indifferenti ai confini statuali; l'asimmetria tra luogo di produzione del pericolo e dell'impatto delle conseguenze al suo verificarsi; la crescente complessità tecnologica che pone in crisi l'apparato regolativo tradizionale; la complessità ed ambiguità delle relazioni causali che conducono o favoriscono la creazione di rischi globali (esempio paradigmatico è il riscaldamento climatico planetario), l'irreversibilità potenziale dei rischi catastrofici o di maggiore intensità. Queste caratteristiche, tra le altre che potrebbero essere indicate a seconda dei rispettivi contesti di interesse, sono nuove quanto meno nel senso delle sfide che impongono al tradizionale novero di strumenti concettuali in uso. Si tratta di un lavoro molto impegnativo anche a causa della necessaria apertura disciplinare. Nel tentativo di contribuire a questa agenda di ricerca con una prospettiva critica che cerchi di utilizzare gli eventi estremi come indicatori di ingiustizia e di asimmetria decisionale, nei prossimi paragrafi cercherò di illustrare brevemente alcune delle implicazioni indicate per le relazioni tra Stato, democrazia e governo della catastrofe.

2. La democrazia e la sfida dei rischi catastrofici tra statualismo e cosmopolitismo

Un *leit-motiv* della nostra epoca è che viviamo in una società del rischio, una tesi ampiamente accettata e notoriamente sviluppata da Ulrich Beck. La parola rischio è diventata parte del nostro vocabolario comune, accettando l'idea di un legame indissolubile tra il rischio e la modernità: l'evoluzione di un elemento diventerebbe incomprensibile senza l'altro. La diffusione delle tesi sulla società del rischio ha portato a una certa lettura *soft*, ad un'interpretazione della tesi, secondo la quale i rischi possono essere accettati da tutti, indipendentemente dalla loro posizione in relazione al processo decisionale. In questa lettura vi è la possibilità di sottovalutare due elementi. Il primo è che il rischio non è necessariamente una forza democratica. Quando si tratta di regolare, i problemi sono solitamente analizzati in modo da trovare il metodo migliore per valutare minacce e pericolo, secondo un'analisi razionale che porti ad un ragionevole equilibrio. In ogni caso, i dilemmi della regolazione sono estremamente difficili da risolvere e talvolta non tengono conto della disuguaglianza di esposizione al rischio. Il secondo elemento è che la società del rischio non esaurisce né può escludere dalla società eventi estremi come le catastrofi. Al contrario, la società del rischio è una *società catastrofica*⁸. Beck è consapevole dell'importante significato politico delle catastrofi, laddove afferma che la ridistribuzione del rischio a livello mondiale porterà ad una società in cui il potenziale politico delle catastrofi può includere una “riorganizzazione del potere e dell'autorità”, e che nella società del rischio le condizioni eccezionali minacciano di diventare la norma. Le catastrofi sono una potenza che sembra in grado di sfidare la produzione di rischio come conseguenza della modernità riflessiva, in cui le scelte di politiche pubbliche riguardanti l'eliminazione delle cause di pericolo nei processi di modernizzazione diventano materia politica⁹. In un lavoro più recente,

8 U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London, 1992, p. 24; pp. 79-80.

9 *Ivi*, p. 78.

Beck continua la riflessione sull'elemento della catastrofe ponendola al centro della sua analisi sul rischio. A suo parere, il rischio non è la stessa cosa della catastrofe. Esso è inteso come *l'anticipazione della catastrofe*. Ciò è dovuto alla ragione che mentre una catastrofe è sempre limitata nelle sue dimensioni spaziali, temporali e sociali, l'anticipazione della manifestazione non è vincolata da questi elementi. Ciò che conta alla fine è la sua *messa in scena*: per avere un'idea del significato della dimensione globale delle catastrofi abbiamo bisogno di mettere in discussione la messa in scena della catastrofe, che colma il divario tra la catastrofe prevista e quella reale¹⁰.

La nuova *conditio humana* è costruita non solo intorno al concetto di rischio, ma attraverso la potente idea di una catastrofe che rafforza l'onnipresenza del rischio. Questa è una caratteristica distintiva della nuova società mondiale del rischio. Una delle conseguenze di questa posizione è che i rischi globali portano a un cosmopolitismo imposto in cui gli Stati-nazione ed una metodologia che privilegia nell'analisi il contesto nazionale non costituiscono più strumenti utili per comprendere la società¹¹. Questa tesi pone inevitabilmente domande circa il rapporto tra rischio, Stato e democrazia, in senso lato. Nella visione di Beck, la messa in scena di una catastrofe è una costruzione culturale che, al livello cosmopolita, può iniziare dal basso, restituendo potere decisionale alle persone escluse dai processi precedenti. Anche se questo può essere vero, è importante non dimenticare le condizioni in cui avviene tale discussione. Mi limito a un punto che è collegato al rapporto tra catastrofi, il loro impatto disuguale ed il cosmopolitismo. Il cosmopolitismo, secondo Beck, è il metodo che le scienze sociali devono adottare per dare un senso al mondo contemporaneo. Dunque, capire e affrontare le sfide di una società del rischio globale significa mettere da

10 U. Beck, *World at Risk*, Polity Press, London, 2009, p. 10; p. 67.

11 *Ivi*, capp. 3, 10.

parte il nazionalismo metodologico nelle scienze sociali. L'argomento di Beck sul rapporto tra cosmopolitismo e rischio globale mira a sottolineare un aspetto impegnativo per le teorie politiche e giuridiche: nessun confine può salvarci o proteggerci, quando il rischio è diffuso in modo tale che l'effetto di una decisione in una parte del pianeta può imporre un rischio a qualcuno dall'altra parte del mondo senza che questi possa aver minimamente avuto l'opportunità di esprimere e manifestare la sua opinione. Esiste inoltre un altro aspetto, maggiormente istituzionale legato al cosmopolitismo: la regolamentazione del rischio al giorno d'oggi è sempre più una materia disciplinata ad un livello diverso da quello nazionale, attraverso accordi internazionali, direttive dell'Unione Europea, norme tecniche standard imposte da agenzie indipendenti o istituzioni internazionali, ecc. Come conseguenza di questo radicale cambiamento di scenario, persino lo stato di eccezione dichiarato come risposta all'evento estremo assume una caratteristica cosmopolita, in quanto non dipendente da un organo nazionale sovrano che lo dichiara¹².

Questa prospettiva è interessante, ma si basa su uno scenario in cui lo Stato come formazione sociale, politica e giuridica sembra già abbandonato. Lo sviluppo dell'integrazione economica e giuridica in alcune parti del mondo, ad esempio l'Unione Europea, potrebbe portare a una conclusione del genere, considerando gli sforzi verso un sistema di gestione dei rischi e di integrazione dei sistemi di protezione civile che l'Unione sta mettendo in essere. Ma c'è un problema semplice che non deve essere dimenticato: le catastrofi globali possono essere generate da cause che sicuramente sfuggono alla possibilità di essere ricondotte causalmente al livello nazionale (es. cambiamento climatico come conseguenza di inquinamento da parte delle nazioni industrializzate.), i loro effetti tuttavia restano e sono inevitabilmente *locali*. La vulnerabilità

¹² *Ivi*, cap. 4.

Il difficile governo della catastrofe

dipende da molte variabili - leggi, piani di evacuazione, misure di prevenzione a qualsiasi livello, contesto sociale, condizioni economiche - ma la maggior parte di esse dipendono da un'applicazione nazionale e locale. Se pensiamo a Katrina come una catastrofe globale indotta da alterazioni climatiche non possiamo dimenticare che quello che è successo è stato in gran parte responsabilità di un singolo Stato. Le radiazioni di Fukushima sono state originate localmente, ma diffuse in modo globale con impatto diverso a seconda dei luoghi. Il punto è che lo Stato ha ancora molto potere nella definizione sociale di ciò che è o non è in grado di diventare una catastrofe. Se si vogliono tenere in conto questioni di ingiustizia e asimmetria nel rapporto tra decisori e coloro che subiscono il rischio, ritengo che una teoria critica delle catastrofi sia necessaria e che, in relazione allo Stato, sia necessaria una diversa prospettiva capace di guardare al tempo stesso *dentro e fuori* lo Stato. Un modo alternativo di pensare ai rischi globali potrebbe essere concepirli come linee di rischio che si muovono sulla scena mondiale: linee abissali, un concetto sviluppato da Santos ¹³.

Il pensiero occidentale moderno è un pensiero abissale. Si compone di un sistema di distinzioni visibili e invisibili, in cui quelle invisibili costituiscono il fondamento di quelle visibili. Le distinzioni invisibili sono stabilite attraverso linee radicali che dividono la realtà sociale in due regni, il regno del “questo lato della linea” e il regno “dell'altro lato della linea” (...). Ciò che caratterizza fondamentalmente il pensiero abissale è dunque l'impossibilità della co-presenza dei due lati della linea¹⁴.

Conoscenza e diritto sono al centro della produzione di linee abissali.
Riguardo al diritto moderno:

13 B. de Sousa Santos, *Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges*, in «Review Fernand Braudel Center», 2007, 30, n.1, 45-89.

14 *Ivi*, p. 45.

[...] questo lato della linea è determinato da ciò che conta come legale o illegale secondo il diritto ufficiale dello Stato o il diritto internazionale. Legale ed illegale sono le uniche due forme rilevanti di esistenza di fronte alla legge e, per questo motivo, la distinzione tra le due forme è una distinzione universale. Questa dicotomia centrale trascura tutto un territorio sociale in cui la dicotomia sarebbe impensabile come principio organizzatore, ossia, il territorio dell'assenza di legge, l'a-legale (*a-legal*), il non-legale, così come il legale e l'illegale secondo il diritto non ufficialmente riconosciuto¹⁵.

Queste linee non dividono solo le diverse aree del mondo, come il divario Nord / Sud, ma sono presenti anche all'interno delle società occidentali, riflettendo le differenze in termini di disuguaglianza e di livelli di vulnerabilità. Il muoversi tra una visione *interna* ed *esterna* per quanto riguarda lo Stato è una caratteristica importante di un approccio critico alle catastrofi. Mentre il cosmopolitismo imposto si focalizza sulla lotta per la definizione dei rischi in ambito globale, lo sforzo di allontanarsi dalle limitazioni di un modello esclusivamente centrato sull'elemento nazionale può portare ad una sottovalutazione dello Stato come attore cruciale nell'attribuzione dei rischi, nelle sue definizioni e per la responsabilità della vulnerabilità sociale.

In modo diverso, anche Daniel Innerarity, influenzato da Beck, sostiene che la società del rischio offra numerose opportunità dal punto di vista democratico¹⁶. Il monopolio del sapere amministrato da esperti è sempre più messo in discussione, a causa della progressiva erosione di un terreno comune di consenso scientifico e la possibilità di una risposta definitiva su ogni questione controversa. Il filosofo spagnolo ritiene che le deliberazioni degli esperti sono plurali come le nostre società. In

¹⁵ *Ivi*, p. 48.

¹⁶ D. Innerarity, *Introducción* in D. Innerarity, J. Solana, a cura di, *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*, Paidós, Barcelona, 2011, pp. 11-20.

questa prospettiva la gestione del rischio, se aperta al dibattito pubblico, può avere l'effetto benefico di una ri-politicizzazione della democrazia. Una conferma di tale tendenza potrebbe essere data dalla lenta ma costante affermazione dell'agenda dei movimenti ecologisti. Innerarity sostiene che oggi le catastrofi non sono più portatrici di antidemocratici stati di eccezione come nel passato, grazie alla cultura politica nata dai conflitti della società del rischio¹⁷. La posizione di Innerarity è velata da una certa dose di ottimismo relativamente al potere politico di alcuni gruppi sociali che non sono ben rappresentati nel contesto del dibattito pubblico. La lotta contro uno stato di eccezione permanente come conseguenza dell'incertezza del rischio globale ha l'obiettivo democratico di aprire uno spazio sociale ai conflitti epistemologici riguardanti l'interpretazione, la distribuzione e la regolamentazione del rischio. Regolamentazione già estremamente difficile di per sé, a causa delle caratteristiche delle catastrofi come archetipi dei rischi globali: esse sono de-localizzate (o onnipresenti) poiché le loro cause e le conseguenze non si limitano ad un singolo luogo o spazio, sono incalcolabili in termini di conseguenze e difficili da sottomettere alla logica dell'assicurazione a causa della loro non compensabilità¹⁸.

3. Regolamentare i rischi catastrofici: il difficile ruolo del diritto

L'impatto degli eventi estremi ha attirato grande attenzione anche da parte delle scienze naturali. Per molto tempo c'è stato un paradigma dominante in cui la comprensione di questi eventi è stata concepita come fallimenti di sistemi fisici per i quali la risposta era dipendente da conoscenze e misure ingegneristiche. Questo paradigma si basa sulla pretesa di un controllo della natura attraverso sistemi chiusi di gestione

¹⁷ *Ivi*, p. 19.

¹⁸ U. Beck, *Living in the World Risk Society*, «Economy and Society», 2006, 35, n. 3, pp. 333-334.

dei rischi. Lentamente, un altro schema teorico si è fatto strada, basato sull'idea di ridurre la vulnerabilità delle persone esposte al rischio piuttosto che sul tentativo di opporsi ai danni fisici¹⁹. Questi approcci poggiano su distinte concezioni della giustizia: mentre il primo si basa principalmente su un sistema utilitaristico di rapporto tra costo dei danni causati e benefici delle misure adottate, il paradigma della vulnerabilità è orientato alla giustizia e al cambiamento sociale²⁰. L'approccio delle vulnerabilità considera l'esposizione al rischio come uno dei fattori che potenzialmente è in grado di generare danni e perdite materiali. Da questo punto di vista, la vulnerabilità è una condizione sociale, determinata da molti fattori e indicatori, sensibile alle differenze di composizione sociale in materia di razza, genere, classe, reddito, istruzione²¹. Il paradigma della vulnerabilità si è affermato come antagonista alla teorica consolatoria, ma ancora diffusa, della concezione degli eventi estremi come “atti di Dio”, dove è scarsamente rappresentato l'elemento dell'azione umana e della responsabilità.

La vulnerabilità è stata lontana dall'interesse degli studiosi di diritto per le questioni attinenti al rischio ed agli eventi catastrofici. In una suddivisione ideale e semplificata, nel mondo occidentale, la regolamentazione dei rischi obbedisce a due diverse filosofie normative: il principio di precauzione nell'Unione Europea e l'analisi costi-benefici negli Stati Uniti. L'applicazione del principio di precauzione, secondo il quale ogni azione deve essere sottoposta alla migliore conoscenza scientifica al fine di evitare conseguenze indesiderate o pericolose, è indeterminata e vaga nella sua applicazione, un punto di forza per la

19 P. Blaikie, T. Cannon, I. Davis, B. Wisner, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London, 1994.

20 B. D. Philips, M. Fordham, *Introduction in Social Vulnerability to Disasters*, D.S.K. Thomas, B. D. Phillips, A. Fothergill, L. Blinn-Pike (eds.), CRC Press, Boca Raton London and New York, 2009, p. 17.

21 S. L. Cutter, B. J. Boruff, W.L. Shirley, *Social Vulnerability to Environmental Hazards*, in «Social Science Quarterly», 2003, 84, pp. 242–261.

flessibilità delle misure giustificabili attraverso il principio ma una caratteristica debole quando si tratta di “tracciare la linea” attraverso la regola decisionale. L'analisi costi-benefici come metodologia per la regolazione del rischio è fortemente sostenuta ed influente nell'ambito della scienza giuridica nordamericana. L'utilizzo della logica economica per elaborare le migliori regole per la distribuzione del rischio viene presentata come un modo per riparare all'irrazionalità ed alla paura dei legislatori che deriva dalla mancanza di conoscenza²². La ricerca di un metodo affidabile e democratico per la regolamentazione dei rischi è ancora più complesso quando si ha a che fare con rischi catastrofici. Le misure di prevenzione hanno bisogno di risorse ma cosa fare se sono utilizzate per proteggerci da pericoli che hanno ben poche possibilità di diventare reali? La supposta assoluta razionalità dell'efficienza economica può davvero costituire la regola per tutti? La domanda è ben formulata e urgente, ma a mio giudizio manca ancora di un elemento: *la giustizia*. Questioni di giustizia nella regolazione della catastrofe non sono facilmente evitabili. I numerosi fallimenti del diritto e dei sistemi giuridici quando colpiti da eventi estremi richiedono una concezione alternativa dello scopo della regolamentazione e che porti ad una rivalutazione dell'incontro tra conoscenze giuridiche e di altre discipline e scienze soprattutto sociali. In questa prospettiva, *la giustizia catastrofica* riguarda il fallimento del diritto nel fornire protezione alle persone più vulnerabili²³. Si tratta di interrogarsi a fondo sulla relazione tra diritto e catastrofe. In primo luogo infatti, una catastrofe è un evento che produce un capovolgimento dello stesso concetto di ordine. Da questo punto di vista, una catastrofe è una rottura nell'ordinamento giuridico: in relazione al diritto, la catastrofe è Giano bifronte, generativa di diritto e antinomica

22 C. Sunstein, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

23 R. M. Verchick, *Facing Catastrophe. Environmental Action for a Post-Katrina World*, Harvard University Press, Cambridge and London, 2010, p. 128.

allo stesso tempo²⁴. Le catastrofi sono allora momenti in cui ci confrontiamo con i limiti del nostro mondo normativo²⁵. Nelle intersezioni tra diritto e giustizia, le catastrofi possono essere viste come potenti *epifanie legali* in grado di provare come la legge funzioni davvero o quali siano i beni e valori che essa protegge. Allo stesso tempo, abbiamo bisogno di affrontare uno degli aspetti più impegnativi della catastrofe, e cioè il fatto che il rischio è ormai diffuso a livello globale, indifferente ai confini nazionali che normalmente costituiscono lo spazio territoriale in cui un singolo sistema giuridico è sovrano. Pertanto, queste epifanie legali riflettono una struttura ambigua: sono globali e locali allo stesso tempo, come lo sono cause ed effetti.

4. *Diritto alla vita o diritto alla sopravvivenza ?*

Il tentativo di delineare una strategia alternativa per la riduzione del rischio, vista attraverso gli studi giuridici, si deve confrontare con una pretesa normativa in grado di fondare un diverso approccio al rischio. Non vi è dubbio che il diritto alla vita come primo diritto umano fondamentale è un dovere legale di tutti gli Stati. In teoria politica, la tesi hobbesiana sulla necessità dello Stato si fondava sulla necessità di proteggere il cittadino dalla diffusione di una violenza incontrollata. Ma oggi l'enfasi sulla vita non è più sufficiente per considerare le complesse relazioni con il rischio che l'individuo sperimenta. Ci troviamo di fronte ad una trasformazione di ciò che significa essere "protetti". Anche se probabilmente viviamo nelle società più sicure di sempre - almeno in Occidente - l'incertezza crescente è legata alla progressiva

24 L. Douglas, A. Sarat, M.M. Umphrey, , *A Jurisprudence of Catastrophe: An Introduction* in, A. Sarat, L. Douglas, M.M. Umphrey, eds. *Law and Catastrophe*, Stanford University Press, Stanford, 2007, p. 4.

25 L. Ross Meyer, *Catastrophe: Plowing up the Ground of Reason*, in A. Sarat, L. Douglas, M.M. Umphrey, eds. *Law and Catastrophe*, Stanford University Press, Stanford, 2007, p. 20.

individualizzazione: vulnerabilità e necessità di protezione sono due facce della stessa medaglia²⁶. Grazie all'affermazione del paradigma della società del rischio come conseguenza della modernità riflessiva, i rischi sono assunti come inevitabili così come l'esposizione a rischi catastrofici. È stato sostenuto che l'inclusione permanente dei “casi peggiori” (*worst cases*) nell'orizzonte normativo dello Stato, porta inevitabilmente ad una “biopolitica delle catastrofi”,²⁷ una nuova forma di *governance* che ha le catastrofi - in senso lato - come oggetto. Considerate le catastrofi come costanti presenze in procinto di accadere, gli strumenti di difesa, come precauzione e prevenzione, ricalcano una sorta di *immunizzazione* dagli eventi catastrofici, rivendicando il controllo sulla possibilità dell'esistenza. In questo modo la catastrofe è un elemento essenziale per la comprensione di un nuovo tipo di formazione statale: lo Stato catastrofico. Tale tipologia di Stato, differisce radicalmente dal concetto più familiare del *Welfare State*. Nello Stato catastrofico le popolazioni sono abbandonate al loro destino ed *il modus operandi* dello Stato non viene modificato dalle condizioni di vita delle persone in stato di bisogno²⁸. Ophir continua: nello stato catastrofico, l'amministrazione del disastro è una forma di governo ed un modo di governare» e la cittadinanza, così come l'ordinamento giuridico e la Costituzione stessa, è sempre a rischio di essere sospesa o ignorata²⁹. Le intuizioni di Ophir catturano una trasformazione radicale della relazione tra concezione dello Stato e le sfide poste dalla catastrofe. La posta in gioco è un cambiamento nella teoria del contrattualismo in cui l'individuo e la formazione della comunità politica sono legati da un comune accordo di protezione. Tale idea, così integrata nel pensiero politico occidentale, è messa così radicalmente in discussione.

26 R. Castel, *L'Insécurité sociale: qu'est-ce-que être protégé*, Seuil, Paris, 2003.

27 Cfr. F. Neyrat, *Biopolitique des catastrophes*, Mf, Paris, 2008.

28 A. Ophir, *The Two-State Solution: Providence and Catastrophe*, in «Theoretical Inquiries in Law», 2007, 8, n.1, p. 123.

29 *Ivi*, p. 137.

Bisogna chiedersi quale sia il risultato di questa evoluzione. A questo proposito, si può ricordare un rapporto di Oxfam International che ha richiamato l'attenzione sulle conseguenze dei crescenti costi umani dei disastri e sull'importanza di difendere le persone vulnerabili. Significativamente il rapporto è stato intitolato *Il diritto di sopravvivere*³⁰. Questo slittamento semantico è rivelatore di una ri-definizione del senso stesso dell'essere protetti in questi giorni: non esiste un *diritto* alla vita, ma il diritto di *sopravvivere*, di individui che vengono abbandonati in un mondo in cui la minaccia alla loro vita è la regola. In questo scenario è necessario un terreno comune per un approccio critico alle catastrofi. Il punto può essere solo abbozzato qui, ma è di cruciale importanza. La riformulazione del bisogno di protezione in un'epoca di catastrofi implica un tentativo di rispondere a una semplice domanda: esiste un diritto a non essere posto in rischio? Chi ne ha diritto? Chi ha il dovere di garantirlo? Alcune espressioni di tale diritto potrebbero essere viste, per esempio, nel principio di precauzione incorporato in diverse legislazioni nazionali e internazionali. Ma a questo livello di astrattezza resta più una questione di implementazione di politiche pubbliche che di un diritto giuridicamente rivendicabile. Il fondamento di un diritto a non essere posto in rischio presenta numerose difficoltà a livello teorico, nel dominio della morale e della filosofia del diritto³¹: si tratta però di una rivendicazione normativa essenziale per poter riconoscerne le successive forme giuridiche nelle quali potrà essere concretamente posto in essere.

Qual'è allora il suo significato politico e giuridico? Prima di tutto è necessario sottolineare che l'idea e la pratica di lasciare al loro destino le popolazioni più vulnerabili ed esposte a rischi è una questione complessa influenzata da elementi diversi, non tutti espliciti. Una caratteristica

30 Oxfam International, *The Right to Survive. The Humanitarian Challenge for the Twenty-First Century*, Oxfam, Oxford, 2009.

31 Cfr. J. Oberdiek, *Toward a Right Against Risking* in «Law and Philosophy», 2009, 28, n. 4, pp. 367-392.

importante di questa tendenza è lo sforzo lento ma costante per rendere la cittadinanza sempre più dipendente dagli ideali e dalle regole del mercato, con l'effetto di indebolire il ruolo del governo e dello Stato rispetto ai suoi doveri di cura e protezione. Questa tendenza è stata particolarmente evidente negli Stati Uniti d'America a seguito di Katrina. In un'analisi accurata del fenomeno, Margaret Somers ha sostenuto che Katrina è una parabola sociale della cittadinanza negli Stati Uniti oggi³². Ha mostrato in modo esemplare le dinamiche che hanno portato alla trasformazione della cittadinanza da una questione di *diritti* ai termini di un rapporto contrattuale *guidato dal mercato*. Questo è ciò che l'impatto di Katrina ha mostrato in un modo così tragico. Il popolo abbandonato durante l'uragano può essere comparato a persone ormai senza-Stato, *apolidi*, piuttosto che cittadini di uno dei paesi più potenti del mondo. Questo è un avvertimento importante per qualsiasi teoria della cittadinanza basata sul discorso dei diritti: eliminando le basi economiche dalle quali l'effettività dei diritti dipende, si finisce per ottenere solo un simulacro di cittadinanza, pronto a sgretolarsi nei momenti di maggiore necessità.

Il discorso dei diritti può però ancora svolgere un ruolo in questo ambito, in quanto specificazione della dignità umana. Quando pensiamo alle persone abbandonate durante una catastrofe, vi è una netta differenza tra il concepirle come persone di fronte ad un evento rovinoso, che hanno il diritto ad essere protette, implicando un dovere di protezione ricadente su governo ed agenzie governative oppure, al contrario, se riteniamo che si tratti semplicemente di una situazione di estremo bisogno: la logica dell'intervento umanitario e dell'assistenza

32 M.S. Somers, *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to have Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 62.

filantropica nell'affrontare l'emergenza può prevalere e rendere inutile il discorso dei diritti indebolendone la sua applicazione³³.

L'analisi di Somers sugli effetti di Katrina per la comprensione del concetto e della pratica della cittadinanza mostra in che modo catastrofi, eventi estremi, siano inevitabilmente *lenti di ingrandimento* delle *funzioni* di ingiustizia. Non si tratta di eventi in cui siamo tutti ugualmente esposti alla forza maestosa di una natura arrabbiata. Questo potrebbe essere vero per quanto riguarda categorie specifiche di eventi, come un asteroide che minaccia di collidere con la Terra condannando l'umanità all'estinzione. Alcuni autori difendono una sorta di analisi costi-benefici, con risultati tragicamente paradossali, anche in questi casi³⁴. Ma eventi come quello citato appartengono ad una scala di distruzione diversa che comporterà una ponderata considerazione del significato della vita in cui l'umanità potrebbe affrontare la possibilità stessa della sua estinzione. Ciò che resta fondamentale è riconoscere che il senso della catastrofe nel mondo globale è la sua manifestazione come *epifania di ingiustizia*, un momento in cui l'ineguale distribuzione del rischio prende forma e si materializza.

5. Conclusioni

Viviamo in un'epoca in cui gli eventi estremi potrebbero effettivamente diventare la norma piuttosto che l'eccezione. Tuttavia, la paura del disastro spesso si trasforma in una sorta di negazione. Questa negazione è in procinto di diventare uno dei nostri nemici più feroci su un piano politico e giuridico. L'incapacità di pensare la catastrofe *possibile* non aiuta ad affrontare ed eliminare i pericoli creati dal progresso tecnologico. Tecnica e tecnologia non devono essere demonizzati, ma occorre attenzione a ciò che Gunther Anders ha chiamato il *dislivello*

33 Cfr. N. Zack, *Ethics for Disaster*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2009, pp. 99-102.

34 R.A. Posner, *Catastrophes: Risk and Responses*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

prometeico: per la prima volta nella storia - Anders scrisse avendo in mente la bomba atomica - l'umanità ha il potere di causare la sua distruzione attraverso la tecnologia, ma tuttavia è incapace di immaginare un tale evento³⁵. L'avvertimento di Anders è ancora attuale: non siamo disposti a prendere sul serio le catastrofi a meno che la società globale si riveli consapevole della loro minaccia grave e attuale. Il cambiamento climatico, così come il pericolo nucleare, tra gli altri, sono questioni che perfettamente si inseriscono in questo scenario di estrema affermazione del potere attraverso la tecnologia e contemporanea negazione delle conseguenze nel caso di concretizzazione dei casi peggiori.

In conclusione, vale la pena notare che le critiche ad alcuni presupposti della società del rischio non devono essere intese come volte a sostenere la desiderabilità del sogno della fisica di Laplace: un mondo in cui ogni azione possa essere del tutto prevedibile costituirebbe un sogno in cui l'umanità potrebbe vivere in pace e in pieno controllo del suo destino. Ho seri dubbi circa l'opportunità - oltre che sulla impossibilità - di un tale sogno. La prevenzione del rischio non è un compito facile, anche se animata dalle migliori intenzioni. Ciò che è in gioco è il prendere atto che il significato politico delle catastrofi è importante e controverso, in quanto sfida poderosa al modo di funzionamento standard dei sistemi politici e giuridici occidentali, e rende urgente e necessaria l'elaborazione di una nuova concezione di protezione fisica e sociale da garantire ad ogni membro della comunità politica.

35 G. Anders, *L'uomo è antiquato. 1. Considerazione sull'anima nell'epoca della seconda rivoluzione industriale* (1956), trad. it. L. Dallapiccola, Bollati Boringhieri, Torino, 2005.