



Una critica del cosmopolitismo post-liberale Pensando con Danilo Zolo

SILVIA VIDA

Abstract: Starting from Danilo Zolo's critique of human rights universalism, the paper deals, first, with the concept of global justice and its cosmopolitan credentials from a realist standpoint. Secondly, it deploys some of the theses formulated by Zolo on cosmopolitan ethos and globalist universalism, radicalising their distrust of any generically universalist form of rights ethics, to analyse the post-liberal ethical substance of the the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs). It is often said that the MDGs/SDGs conjure up some sort of "global civil society". The paper argues that, on the contrary, they instantiate a form of undifferentiated and efficientist ethics that distorts the original ethical fabric of rights, making it incapable of generating global justice. In other words, the MDGs/SDGs cannot dissolve the pessimism resulting from a realist appraisal of current world politics.

[Keywords: Danilo Zolo; global justice; cosmopolitanism; global civil society; Millennium Development Goals; Sustainable Development Goals]

1. Il pessimismo della giustizia

Non ho mai conosciuto uno studioso più innamorato della giustizia di Danilo Zolo, ma anche più incline al sospetto nei confronti dell'operato istituzionale che invoca l'universalismo dei diritti umani senza garantire pace, sicurezza e democrazia. Giustizia e pace non erano per lui quel che sono per i liberali razionalisti e individualisti che pensano la tradizione politico-morale dei diritti umani come una forma di giustizia

* Il presente saggio costituisce lo sviluppo e la rielaborazione di un intervento tenuto in occasione del seminario, a cura di Giuseppe Zuccarino, tenutosi a Genova tra il settembre 2019 e il febbraio 2020, i cui atti sono ora raccolti con il titolo "Spazi di pensiero. Un seminario su Giorgio Agamben" in Quaderni delle Officine, settembre 2020.



applicabile all'intera umanità. Sono questi liberali a indicare le condizioni di un dialogo, ritenuto necessario, "tra tutti i soggetti umani dotati di capacità comunicativa", perché convinti che il razionalismo individualista e l'*ethos* illuministico possano generare "consenso, collaborazione civile, democrazia, assoluta giustizia, pace perpetua", insomma "unità cosmopolitica"¹.

Zolo considera Rawls, Habermas, Beck, Giddens e Ignatieff (e molti altri) "ottimisti senza coraggio", capaci cioè di trasfigurare gli eventi tragici della storia del mondo per nascondere il tramonto dei diritti più elementari². Sono gli ottimisti che esitano a smascherare l'ipocrisia del potere e la sopraffazione e a denunciare il modo in cui il sistema economico-politico globale smantella le basi stesse della sussistenza umana. Essi propugnano una "etica internazionale" di carattere universalistico e deontologico, che non richiede alcuna giustificazione sul piano filosofico ed epistemologico, prestandosi così a essere utilizzata in funzione di politiche nazionali o internazionali che, invece di realizzare l'*ethos* cosmopolitico, hanno condotto al tramonto della tradizione dei diritti umani.

Partendo da queste premesse, rifletterò, in primo luogo, sul concetto di giustizia globale e sulla plausibilità, da un punto di vista realista, di una sua accezione cosmopolitica. In secondo luogo, mi servirò di alcune tesi critiche formulate da Zolo sull'*ethos* cosmopolitico e l'universalismo globalista non solo per portare a esasperazione la sua diffidenza nei confronti di ogni forma genericamente universalistica di etica dei diritti, ma anche per analizzare la loro sostanza etica post-liberale inaugurata dagli Obiettivi del Millennio e dai successivi Sustainable Development Goals. Si dice spesso che essi sono funzionali alla realizzazione della cosiddetta *global civil society*. Qui, però, essi verranno declinati come una forma di etica indifferenziata ed efficientista che ha stravolto il tessuto etico originario dei diritti rendendoli incapaci di generare una giustizia globale. Sulla scorta di questa lettura, cercherò di delineare un possibile significato del "pessimismo coraggioso" che Zolo riteneva necessario in ogni valutazione dell'*ethos* dei diritti, un pessimismo che ne riveli il declino nonostante la sua ostinata pretesa di

¹ D. Zolo, *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 5.

² *Ibid.*, p. 17.



universalità³. Mostrerò, in altri termini, perché Obiettivi e SDGs non possono sfuggire a un'analisi realisticamente pessimista.

2. Giustizia di chi e per chi?

Appartiene alla cultura democratico-liberale l'idea ottimistica che ai soggetti pubblici spetti garantire una qualche forma di equità nell'esercizio dell'autorità politica. L'atteggiamento apologetico, tipicamente liberale, nei confronti delle istituzioni pubbliche si autogiustifica anche a partire da un'aprioristica delimitazione della loro sfera di azione legittima. Non si può pretendere che queste si estendano oltre il confine della legittimità istituzionale, cioè di una comunità chiusa, cercando di soddisfare i bisogni di coloro che ne sono esclusi, cioè esclusi dai nostri Stati o dalla sfera degli accordi che prendono.

La tradizione del contratto sociale, con le humane “circostanze di giustizia” rivisitate da Rawls in *A Theory of Justice* (1971) e poi in *The Law of Peoples* (1999), ha trovato il modo di fondere due questioni che sono invece in principio distinte: da chi e per chi sono progettati i principi fondamentali della società? Se le parti contraenti sono i cittadini, le cui vite saranno regolate dai principi scelti in vista di un mutuo vantaggio, ne consegue che interessi e bisogni dei “non contraenti” rimangono estranei al contesto della giustizia istituzionale o “politica”. Per rispondervi basta un vago “umanitarismo globale” espresso da individui che già beneficiano di ben altre forme di giustizia nello Stato e grazie al contratto⁴.

L'espressione “umanitarismo globale” allude alla tradizione filosofica occidentale che vede la giustizia come una speciale virtù etica che si realizza nella politica e coesiste accanto a virtù etiche forse più importanti, ma prive di espressione politica, come solidarietà, altruismo, benevolenza. Il contrattualismo, infatti, stabilisce l'equazione tra

³ *Ibid.*, p. 53 e *passim*.

⁴ Una giustizia “politica” – come la chiama Thomas Nagel in “The Problem of Global Justice”, *Philosophy and Public Affairs*, 33 (2005), 2, pp. 113-147, p. 115 (tr. it. *È possibile una giustizia globale?*, Roma-Bari, Laterza, 2009).



giustizia distributiva e politica, relegando ai margini della vita politica qualsiasi virtù supererogatoria⁵. Giustizia e politica riguardano unicamente il rapporto tra istituzione sovrana e comportamento pubblico dei soggetti del contratto e, poiché al di fuori delle comunità chiuse (gli Stati) e delle loro relazioni (l'ordinamento internazionale) mancano istituzioni analoghe, non ha senso parlare di giustizia non politica o, più specificamente, di "giustizia globale" o "cosmopolitica". In questa sfera, ciò che si fa a vantaggio di chi non è coinvolto nelle relazioni istituzionali non appartiene al dominio della giustizia e non può quindi configurarsi come relazione improntata a eguaglianza. Né *justice* né *equality*, solo *ethics*.

Tuttavia, l'epoca attuale continua a dirsi liberale per inerzia. Le nostre società non identificano più equità del contratto liberale ed eguaglianza. Al centro di tutti i discorsi sulla giustizia c'è piuttosto la "società civile globale", che si appella al paradigma dei diritti umani, non in nome dell'equità classica, cioè esprimendo fiducia nelle organizzazioni politiche nazionali e internazionali, ma per denunciare quegli stessi apparati statali o ultrastatali concepiti per controllare e dirigere la società. Questa piuttosto si affida alla capacità creativa dell'individuo libero, responsabile, pragmatico, ostile alle nebulose astrazioni dell'ideologia, insofferente ai vincoli della pianificazione, e titolare di diritti fondamentali.

La tesi che qui sosterrò sulla scia di Danilo Zolo, il cui scetticismo nei confronti della *cosmopolis* è noto, consiste in questo: il cosmopolitismo contemporaneo, nel momento in cui si fa paradigma della giustizia globale, è solo in superficie un appello rivolto alle istituzioni internazionali, motivato com'è dalla convinzione che esista una moralità individuale antecedente e indipendente che apparterrebbe all'umanità intera e non a una particolare comunità politica, le cui istituzioni si sarebbero rivelate fallimentari. Anch'io diffido di questo cosmopolitismo, il quale, come proverò a dimostrare, si trova ormai nella fase discendente di una parabola inaugurata dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e culminata nella consapevolezza della necessità di assetti politici e giuridici post-statali e quindi post-liberali.

⁵ Qualcosa di simile anche in D. Miller, *Principles of Social Justice*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1999.



Si sostiene spesso che è con la Dichiarazione del 1948 che siamo entrati in una fase dell'evoluzione della società civile globale “caratterizzata da un passaggio da norme di giustizia a norme *cosmopolitiche*”⁶. Seguendo questa linea di pensiero, si può affermare che il cosmopolitismo è percorso dalla tensione tra norme cosmopolitiche e autogoverno democratico, tensione che compromette l'autorità delle norme cosmopolitiche e quindi la possibilità che esista, politicamente e non solo eticamente, una qualche forma di giustizia globale.

Si dice anche che questa difficoltà svanirebbe solo a contatto con un cosmopolitismo capace di trascendere il particolarismo delle singole comunità politiche. L'alternativa all'istituzionalismo della giustizia politica procederebbe, in sostanza, da una più coraggiosa “immaginazione politica”, come sostiene Seyla Benhabib⁷, dal concepire cioè nuovi spazi democratici per elaborare valori e norme globali capaci di trascendere il carattere limitato delle comunità democratiche statali e affermare il valore universale del cosmopolitismo liberale. Io penso invece, pessimisticamente, che non è affatto detto che valori universali come quelli sottesi ai diritti umani siano svincolabili dalle norme particolari senza sacrificio per l'idea stessa di una giustizia distributiva globale. Il problema, infatti, è che non è chiaro chi sia il destinatario ideale delle esigenze di giustizia prodotte dalle norme cosmopolitiche, né come i membri della società civile globale dovrebbero intenderli.

3. I limiti della giustizia *politica*

Per capire cosa sia la comunità politica chiusa rispetto a quella cosmopolitica occorre riprendere il filo della teoria contrattualistica, per la quale le parti coinvolte nel contratto scelgono i principi di giustizia che favoriscono i loro scopi, trascurando i progetti e le esigenze di giustizia di soggetti estranei al contratto. La giustizia, insomma, è limitata dalla nazionalità e dalla sovranità ed è in principio relativa al luogo di nascita

⁶ S. Benhabib, *Cittadini globali* [2006], Il Mulino, Bologna, 2008, p. 14. Cfr. A.-M. Slaughter, “Leading Through Law”, *The Wilson Quarterly*, Special Issue *What Good Is International Law*, 2003, pp. 42-43.

⁷ S. Benhabib, *Cittadini globali*, cit., p. 34.



delle persone, nonostante la dimensione dei problemi che la globalizzazione crea⁸. Amartya Sen ne fa un problema di “imparzialità chiusa”: il difetto della logica contrattuale consiste nella mancata considerazione degli interessi e delle prospettive di coloro che, esclusi dal contratto sociale di una comunità organizzata, comunque ne subiscono le conseguenze⁹.

Da questa tensione dipende anche la distinzione tra giustizia internazionale e giustizia globale¹⁰. Rawls ha prospettato un diritto dei popoli fondato su un contratto di secondo livello da sottoscrivere tra rappresentanti dei popoli liberali o “decenti”, cioè le “società ben ordinate”¹¹. Il problema è affrontato anche da autori cosmopolitisti come Charles Beitz, Brian Barry e Thomas Pogge, i quali hanno proposto diverse soluzioni del rompicapo immaginato da Rawls¹². Mentre Rawls fa riferimento a una giustizia di stampo internazionale segnata dal paradigma dei due livelli del contratto, i suoi epigoni adottano una prospettiva globale che prescinde dal contratto di primo livello. I soggetti della giustizia globale non sono i popoli, bensì gli individui, le cui relazioni non sono improntate all’eguaglianza intesa come reciprocità, ma definite dalla effettiva diseguaglianza (materiale, non politica) che li rende appunto interdipendenti.

Per un realista come Thomas Nagel, al contrario, perseguire la giustizia significa costruire istituzioni giuste dotate di sovranità, che è cosa diversa dall’immaginare società globali giuste. Un vuoto di sovranità, ossia l’assenza di una catena di comando identificabile, vanifica ogni dibattito intorno a una giustizia globale extra-istituzionale,

⁸ M. C. Nussbaum, *Frontiers of Justice. Disability, Nationality, Species Membership*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2006, cap. 1 (tr. it. *Le nuove frontiere della giustizia: disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Bologna, Il Mulino, 2007).

⁹ A. Sen, *The Idea of Justice*, New York, Penguin, 2009, cap. 6 (trad. it. *L’idea di giustizia*, Milano, Mondadori, 2009); cfr. Id., “Open and Close Impartiality”, *Journal of Philosophy*, 99 (2002), 9, pp. 445-469.

¹⁰ A. Sen, “Global Justice: Beyond International Equity”, in I. Kaul, I. Grunberg, M.A. Stern (a cura di), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press, 1999; A. Sen, *Global Justice and Transnational Politics*, Cambridge (MA), MIT Press, 2002.

¹¹ J. Rawls, “The Law of Peoples”, *Critical Inquiry*, 20 (1993), pp. 36-68; Id., *The Law of Peoples*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1999 (trad. it. *Il diritto dei popoli*, Torino, Edizioni di Comunità, 2001).

¹² L’estensione di secondo livello (dal contratto interno a quello tra popoli) è prefigurato nel 1971, ma viene affrontato solo in *The Law of Peoples*: cfr. C.R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979; B. Barry, *Theories of Justice*, vol. I, Berkeley, University of California Press, 1989; T. Pogge, *Realizing Rawls*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.



che non si riduca a fare appello a una “minima moralità umanitaria”, a un’etica, non a principi politici¹³.

Bisogna tuttavia chiedersi se l’assenza di istituzioni globali possa giustificare la rinuncia a una giustizia distributiva globale. La questione è di capitale importanza. L’impossibilità di dare vita a uno Stato mondiale conduce Nagel a vedere nell’*equality* il cardine di una giustizia unicamente politica e Rawls a prediligere una forma di giustizia intra-nazionale e poi inter-nazionale, senza puntare alla correzione delle disparità di risorse e opportunità a livello globale. Nessuna giustizia sociale globale è possibile, pena la violazione dei principi redistributivi interni alle singole società.

Il risultato sarebbe diverso se si optasse per un’unica, generale “versione cosmopolitica” del contratto. L’idea di un’applicazione globale del contratto sociale, tale cioè da coinvolgere l’intera popolazione mondiale, fonderebbe una giustizia che, non conoscendo due livelli istituzionali gerarchizzati, non implica nemmeno uno sdoppiamento dei suoi standard. Cadrebbe infatti la circostanza (humeana) per cui l’accesso a condizioni di giustizia richiede la partecipazione a una comunità politica preesistente. La giustizia globale dovrebbe essere una e il suo scopo quello di porre rimedio alle disegualianze materiali che creano interdipendenza. Questa visione globalista, tuttavia, non fa che rimarcare la lacuna istituzionale che ne fa un’utopia cosmopolitica.

Eppure, la percezione comune è quella di vivere in un mondo solo. Di qui la concezione cosmopolitica della giustizia, il cui cardine è l’eguale considerazione e rispetto di ogni essere umano. Questa immagine stilizzata della teoria cosmopolitica rende bene l’idea che la ispira: quando ci si interroga su ciò che si deve a ciascuno, i confini non contano. Che ci professiamo rawlsiani oppure globalisti, il presupposto della riflessione è lo stesso ed è quello individuato da Rawls: l’arbitrarietà morale delle dotazioni/condizioni di partenza. Purtroppo, però, nella concezione politica (o statualista) vale il cosiddetto relazionalismo: un conto sono le relazioni istituzionali che intratteniamo

¹³ T. Nagel, *The Problem of Global Justice*, cit., p. 115. Cfr. J. Cohen, C. Sabel, “Extra Republicam Nulla Justitia?”, *Philosophy and Public Affairs*, 34 (2006), 2, pp. 147-175.



come soggetti di giustizia, un altro le relazioni non istituzionali, cioè etico-morali, che abbiamo con tutti gli esseri umani, cioè un non-relazionalismo cosmopolitico.

I vetero-liberali possono metterci in guardia da questa idea irrealistica con un argomento che suona più o meno così: se a tale relazione morale non si aggiunge una dimensione istituzionale, l'universalismo umanitario si riduce a una forma generica di etica non cogente. Temo che abbiano ragione, non solo dal punto di vista concettuale ma anche pratico, nel senso che, coerentemente con le loro premesse, l'argomento istituzionalistico li porta ad autoassolversi dalla responsabilità verso ogni atrocità dipendente dalla *moral luck* o dalla lotteria sociale. Ci tornerò.

4. Monismo e dualismo – diritti e doveri

Per ora è bene chiarire che la visione politica o statualista non esclude, in linea di principio, la desiderabilità di istituzioni internazionali capaci di rendere il mondo meno ingiusto. Sono molti i liberali che hanno riflettuto sull'estensione del perimetro istituzionale della giustizia, per realizzare la quale occorre tuttavia liberarsi dell'ipoteca "dualista" su cui si fondano le loro teorie.

Liam Murphy chiama "monismo" l'idea secondo cui una visione politico-morale complessiva deve valutare la giustizia delle istituzioni alla luce di principi normativi applicabili anche alle scelte individuali. La visione opposta, il "dualismo", prevede che i problemi pratici della progettazione istituzionale e della condotta personale si risolvano mediante l'affermazione di principi morali differenti¹⁴. Non a caso, Pogge ha visto nel dualismo di Rawls un incoerente "doppio standard di giustizia"¹⁵. Pogge, che è un monista, osserva infatti che i due principi di giustizia del contratto di primo livello non sono pensati per regolare la condotta personale degli individui all'interno di una società, tanto meno le relazioni transnazionali. Essi servono soltanto a regolare la struttura di base

¹⁴ L. Murphy, "Institutions and the Demands of Justice", *Philosophy and Public Affairs*, 27 (1998), 4, pp. 251-291.

¹⁵ Si veda T. Pogge, S. Reddy, *How Not to Count the Poor*, New York, Columbia University Press, 2005; T. Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, Polity Press, 2002 (trad. it. *Povert  mondiale e diritti umani. Responsabilit  e riforme cosmopolite*, Roma-Bari, Laterza, 2010).



di stati-nazione separati. Se si vuole evitare l'incoerenza morale si dovrà essere a favore della giustizia redistributiva globale.

Il dualismo liberale implica, al contrario, una netta spartizione delle sfere di giustizia: dentro gli Stati avremo giustizia distributiva, *equality*, rimedi alla povertà relativa; al di fuori, *sufficiency*, *basic goods* e *basic rights* e rimedi alla povertà assoluta, nonché appelli alla cooperazione, alla solidarietà, all'altruismo, col corredo di aiuti ai bisognosi e reazioni alle emergenze umanitarie. In questo modo, però, il monista può dire a ogni rawlsiano di questo mondo che la dicotomia tra statualismo e globalismo mantiene necessariamente certi soggetti (individui e popoli) in uno stato di dipendenza.

Infatti, è per rispondere a questi fenomeni di subordinazione semi-istituzionalizzati che si invoca il paradigma cosmopolitico, nella convinzione che questo sia la nuova *conditio humana*¹⁶, condivisa e consapevole, che farebbe di noi una società civile globale. È l'auspicio di tutti coloro che rifiutano la cruda alternativa tra giustizia politica e giustizia cosmopolitica. Lea Ypi, ad esempio, invita a ragionare sulle condizioni di sostenibilità della *cosmopolis* a partire dai meccanismi redistributivi già esistenti a livello nazionale, mentre Mathias Risse difende un pluralismo internazionalista eclettico, che cerca cioè di conciliare relazionalismo e non-relazionalismo nella costruzione di una giustizia globale¹⁷.

A ben vedere, a monte di questi approcci vi è la questione posta all'inizio: giustizia *di chi e per chi*? Che è come chiedersi: quali diritti e doveri? Onora O'Neill ritiene che il modo corretto di ragionare su una compiuta "giustizia transnazionale", cioè globale, sia partire non dai diritti (umani), ma dai doveri (kantiani) di obbligatione perfetta¹⁸. Il suo obiettivo polemico è il paradigma della *sufficiency* pensato per risolvere la questione dei

¹⁶ Ad esempio, U. Beck, *Conditio humana: il rischio nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

¹⁷ Cfr. L. Ypi, "Statist Cosmopolitanism", *The Journal of Political Philosophy*, 16 (2008), 1, pp. 48-71; Id., *Global justice and avant-garde political agency*, Oxford, Oxford University Press, 2011 (tr. it. *Stato e avanguardie cosmopolitiche*, Roma-Bari, Laterza, 2016); M. Risse, *On Global Justice*, Princeton, Princeton University Press, 2012. Si veda anche D. Satz, "What Do We Owe the Global Poor?", *Ethics & International Affairs*, 19 (2005), 1, pp. 47-54; Id., "Equality of What among Whom? Thoughts on Cosmopolitanism, Statism, and Nationalism", *Nomos*, 41 (1999), pp. 67-85; Id., "Ideals of Egalitarianism and Sufficiency Global Justice", *Canadian Journal of Philosophy*, 40 (supp. Vol. 36, 2010), pp. 53-71.

¹⁸ O. O'Neill, "A Kantian Approach to Transnational Justice", in G.W. Brown, D. Held (a cura di), "The Cosmopolitanism Reader", *Polity*, Special Issue, 2010. Cfr. O. O'Neill, *Justice across Boundaries: Whose Obligations?*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 2016.



doveri di assistenza fuori dai confini. Questo paradigma reca in sé il germe del suo rovesciamento: se i doveri di riconoscere a tutti alcuni *basic rights* valgono *erga omnes*, perché i corrispondenti *basic goods* sono essenziali per la sopravvivenza, dovremo concludere che i *basic rights* implicano relazioni asimmetriche. Il godimento dei beni primari è infatti essenziale alla piena realizzazione delle capacità fondamentali dell'essere umano, cioè del suo divenire un soggetto morale in senso kantiano, fuori dallo stato di minorità. Il dovere di aiutare chi è in stato di minorità è dunque un'esigenza di giustizia che si impone anche nel caso in cui non si possa parlare di diritto correlativo a una qualsiasi forma di assistenza. La tesi di O'Neill è un invito a comprendere che l'eccedenza (e la priorità logica) dei doveri rispetto ai diritti mette definitivamente in crisi l'idea di una giustizia basata sulla reciprocità contrattuale e sul dualismo relazionalista. Non essendoci eguaglianza politica tra le parti in un contesto di diseguaglianza materiale diffusa, il requisito del mutuo vantaggio di stampo contrattualistico perde rilevanza rispetto al problema della giustizia globale, la quale, per definizione, si realizza sullo sfondo di condizioni altamente asimmetriche, per mezzo di doveri e diritti altrettanto asimmetrici. Possono esistere soggetti titolari di diritti e non di doveri, come gli affamati e i poverissimi che affollano molte parti del mondo.

L'eccedenza dei doveri *erga omnes* sui diritti non sembra però prevalere nelle attuali politiche internazionali di lotta contro la fame e la povertà¹⁹. Semmai, è sull'*ethos* dei diritti che esse si basano, ma senza l'identificazione dei doveri corrispondenti o correlativi. Una spiegazione possibile di tale incompiutezza potrebbe essere il fatto che quando leggiamo i dati su fame e povertà mondiali commettiamo un errore di prospettiva, diamo cioè per scontato che la *global society* sia un'estensione naturale del paradigma liberale, lo sbocco di un *global constitutionalism* realizzato. Sarebbe forse più utile, invece, considerare il cosmopolitismo contemporaneo post-liberale, cioè un capovolgimento dell'egualitarismo distributivo auspicato dall'universalismo liberale. Tra poco lo vedremo all'opera nelle politiche inaugurate a inizio secolo con l'adozione degli

¹⁹ Si veda M. Andenas, J. Perelman, C. Scharling (a cura di), *The Fight Against Poverty and the Right to Development*, Cham, Springer, 2021. Cfr. D. Chatterjee (a cura di), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*, Cambridge (MA), Cambridge University Press, 2004; T. Pogge, S. Reddy, *How Not to Count the Poor*, cit.



Obiettivi del millennio, politiche che incarnano una versione neoliberale, o post-liberale, dei diritti, cioè una forma di eticismo indifferenziato, omogeneizzante e politicamente inerte proposto in un contesto in cui si continua a parlare ottimisticamente e ingannevolmente il linguaggio tipico dell'universalismo liberale.

5. Danilo Zolo e il cosmopolitismo

La diffidenza di Zolo nei confronti della *cosmopolis* emerge dalla constatazione delle disuguaglianze a livello globale, le quali sembrerebbero implicare monismo e non-relazionalismo: “Anche ammesso che sul piano teorico sia possibile formulare dei giudizi morali univoci e universalmente cogenti, resta il problema di come identificare i soggetti dell'ordinamento morale internazionale”²⁰. Chi è legittimato a reclamare diritti morali in tale ambito? Su chi incombono i doveri corrispondenti? Chi sarebbero le autorità morali (non solo politiche, quindi) “che possono pronunciarsi legittimamente in tema di etica internazionale e sciogliere i dilemmi posti da rivendicazioni morali eventualmente in conflitto tra loro?”²¹.

Zolo afferma che l'opzione largamente prevalente individua negli Stati e solo in essi i soggetti titolari di diritti e doveri nell'ambito delle relazioni internazionali, mentre l'opzione cosmopolitica considera gli individui i soli soggetti originari dell'ordinamento etico universale, “in quanto membri della comunità umana e ‘persone morali’”²². Il cosmopolitismo etico escluderebbe dunque che gli Stati possano vantare diritti e doveri in conflitto con quelli degli individui. L'unità e l'universalità dell'“etica mondiale” di stampo cosmopolitico vuole che il particolarismo politico e territoriale degli Stati nazionali e dei loro ordinamenti sia trasceso: “se è proprio necessario, per ragioni contingenti, includere anche gli Stati entro l'ambito dell'etica cosmopolitica, essi devono essere considerati destinatari di doveri, non titolari di diritti”²³.

²⁰ D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Milano, Feltrinelli, 1995, p. 87.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 88.

²³ *Ibid.* Cfr. D. Zolo, *I signori della pace. Una critica del globalismo giuridico*, Roma, Carocci, 1998, p. 145.



Una variante dell'etica cosmopolitica è quella che Zolo chiama “globalismo etico specista”, secondo la quale il soggetto dei diritti morali cosmopolitici si identifica con la “specie umana”, per cui gli individui e gli Stati hanno il dovere di astenersi da comportamenti che mettono a rischio la sopravvivenza della specie²⁴. Tale variante conduce a un cosmopolitismo oscillante tra un “radicale individualismo morale” di diretta derivazione illuministica e giusnaturalista e un globalismo etico di segno contrario, cioè incline all'organicismo e al collettivismo²⁵, un “cosmopolitismo antropocentrico”, al contempo antico e moderno, che si risolve in un particolarismo etico regressivo²⁶.

Secondo Zolo, nessuna delle forme di cosmopolitismo da lui recensite è in grado di risolvere i problemi che affollano l'agenda internazionale. Per transitare dal sentimento morale all'azione politica, dall'etica alla giustizia, occorrerebbe superare il cosmopolitismo tipico della fine degli anni Ottanta, combinando l'idea dell'esistenza di una società civile globale con un progetto lockiano di unificazione contrattualistica del sistema politico a livello planetario²⁷. Per un realista come lui, tuttavia, le condizioni per conseguire un contrattualismo cosmopolitico di questo tipo sono irrealizzabili. Anzitutto, esso richiederebbe una forte delegittimazione delle entità politiche esistenti, in particolare gli Stati nazionali, e una corrispondente legittimazione delle attuali istituzioni internazionali, che dovrebbero essere ovunque percepite come espressione della *global civil society*. In secondo luogo, implicherebbe l'omogeneizzazione culturale del pianeta “grazie a diffusi processi di integrazione ‘ecumenica’ fra stili di vita, tradizioni culturali, ideologie politiche e credenze religiose”, ossia la realizzazione di “una vera e propria ‘società mondiale’ saldamente unita da interessi e valori comuni”²⁸. Infine, dovrebbero significativamente attenuarsi i conflitti distributivi, grazie alla riduzione delle disuguaglianze economiche tra Stati, le quali tuttavia si sono aggravate proprio a causa

²⁴ Qualcosa di simile si trova in effetti nel cosmopolitismo di Pogge, soprattutto in *World Poverty and Human Rights*, cit., p. 15.

²⁵ D. Zolo, *Cosmopolis*, cit., pp. 88-89.

²⁶ *Ibid.*, p. 90. Sulla differenza tra cosmopolitismo antico e moderno, cfr. C. Douzinas, *Human Rights and Empire. The Political Philosophy and Cosmopolitanism*, London, Taylor & Francis, 2007, cap. 7.

²⁷ D. Zolo, *Cosmopolis*, cit., p. 157.

²⁸ *Ibid.*, pp. 157-158.



dell'integrazione di tutte le regioni del mondo nel sistema economico capitalistico²⁹. In sostanza, il fatto che si registrino “processi di omologazione planetaria dei modelli esistenziali, degli stili di pensiero e delle pratiche produttive non può essere interpretato come una tendenza verso l'integrazione culturale della società mondiale, come la formazione di una *global civil society*”³⁰. Per Zolo, qualunque valutazione realistica del cosmopolitismo scongiurerebbe di inferire dai processi di globalizzazione in atto l'esigenza di smantellamento dell'ordine vestfaliano degli Stati sovrani, se non altro perché “la crescente differenziazione dei ritmi dello ‘sviluppo umano’ nelle diverse aree del pianeta è in molti casi favorita proprio dai processi di globalizzazione dell'economia internazionale e dalla scarsa capacità di difesa delle proprie economie da parte degli Stati (più deboli e poveri)”³¹.

Possiamo dunque immaginare che nemmeno il tentativo di riabilitazione del cosmopolitismo fondato sul presupposto della “reiterazione democratica”, come quello pensato da Benhabib, potrebbe convincere Zolo. Secondo l'autrice, la tensione tra giustizia domestica e globale si dissolverebbe solo concependo i diritti umani come trascendenti rispetto alle deliberazioni particolari contrattualistiche delle maggioranze democratiche. Tali decisioni particolaristiche dovrebbero cioè *reiterare* i principi morali espressi dai diritti umani e integrarli nei “processi di formazione della volontà democratica attraverso il dibattito, la contestazione, la revisione e il rifiuto”³². Se è vero che la validità delle norme cosmopolitiche precede ogni volontà politica particolare, reiterare le une attraverso le altre produrrebbe sia l'incremento del potenziale trasformativo dei diritti, sia il potenziamento della capacità di azione politica dei cittadini. I valori universali (l'*ethos* dei diritti umani) sarebbero in grado di operare entro i confini di una comunità particolare e simultaneamente di travalicarli, facendo dei cittadini di uno Stato i membri della *global civil society*³³. Nella reiterazione democratica risiederebbe, in altri termini, la possibilità di conciliare le norme cosmopolitiche con la realtà di una

²⁹ Dovrebbe cioè realizzarsi la tanto sbandierata (da Nagel e, per ragioni opposte, dai cosmopolitisti) giustizia distributiva globale.

³⁰ D. Zolo, *I signori della pace*, cit., p. 64.

³¹ *Ibid.*, p. 65.

³² S. Benhabib, *Cittadini globali*, cit., p. 68.

³³ Cfr. *Ibid.*



umanità divisa, nonostante siano norme la cui autorità non è sostenuta da un sovrano, cioè da istituzioni che abbiano il potere di farle rispettare.

La visione globalista e cosmopolitica di Benhabib avrebbe dunque il vantaggio di realizzare non-relazionalismo e monismo, e di far sì che l'*ethos* universale abbia la meglio sulla necessità di una giustizia politica e istituzionale in senso realistico. La carenza di istituzioni, in buona sostanza, sarebbe compensata dal potere delle forze democratiche all'interno della società civile globale, un potere che, per riprodursi, non ha bisogno di una catena di comando, ma solo del potere *soft* che il regime globale dei diritti umani metterebbe a disposizione attraverso le proprie agenzie di negoziazione, articolazione, controllo e monitoraggio³⁴.

Se questo auspicio sembra realizzarsi negli Obiettivi del millennio e nei successivi SDGs, se, cioè, può essere l'avveramento della transizione dalla giustizia politica a quella cosmopolitica, è perché Obiettivi e SDGs apparentemente rispondono allo svuotamento politico-morale delle istituzioni internazionali identificando la giustizia cosmopolitica con l'*ethos* della società civile globale. Peccato che anche in questo caso l'ottimismo (senza coraggio) liberale si accontenti dell'*ethos* cosmopolitico proprio nel momento in cui si celebra la riduzione all'irrelevanza delle istituzioni. Il problema, infatti, è che non si tratta solo dello svuotamento del loro significato politico ma di qualcosa di più grave e paradossale: le istituzioni, nel quadro che tra poco tratteremo, possono rimanere a guardare, assistere alla fame, alla grave deprivazione di quasi un miliardo di persone, al dilagare della povertà estrema, mentre i membri dell'umanità eretta al rango di società civile dovrebbero "darsi da fare" per sviluppare gli Obiettivi del millennio, emblema di quell'*ethos* condiviso e transculturale che sembra aver indotto l'intera specie umana – compresa quella più povera, affamata e arretrata – a "tirare dalla stessa parte".

In effetti, nulla è più conforme allo spirito della nostra epoca della rincorsa ai Millennium Goals e ai successivi SDGs. Mentre i primi giungevano a scadenza qualche anno fa, è sembrato conveniente che la comunità internazionale ne mantenesse lo slancio fissando nuovi traguardi per il 2030. A dare il senso del fervore etico collettivo e planetario c'è per esempio la dichiarazione di Kenny Rittich, secondo il quale gli Obiettivi

³⁴ *Ibid.*, pp. 108 ss.



del millennio “sono rappresentativi della svolta verso una nuova governance dell’ordine internazionale, una svolta segnata dall’abbraccio dell’empirismo e del ‘problem-solving’ attraverso il benchmarking”³⁵

In altri termini, la società civile globale sarebbe il veicolo per un’“altra storia” dei diritti umani e delle politiche internazionali e globali. Collocata tra i *fini* universali rappresentati dai diritti umani e i *mezzi* della loro attuazione pratica, la società civile globale si avvia a essere una *cosmopolis* aderente e funzionale (*compliant*) ai primi, ma totalmente appiattita sui secondi, di cui però – come vedremo – non è ritenuta responsabile.

6. *Global civil society*, fame e povertà

L’altra storia dei diritti umani ha prodotto anzitutto la retorica dei “Grandi Obiettivi”, mezzo, essa stessa, di un generico incitamento all’azione. Il suo intento è “galvanizzare”³⁶, suscitare entusiasmo più che produrre *empowerment*, ispirare “parlamentari, predicatori, insegnanti e giornalisti”³⁷, ottenere una visione più nitida delle nostre priorità³⁸, incoraggiare a compiere imprese grandiose facendole apparire meno ardue³⁹.

³⁵ K. Rittich, “Governing by Measuring: The Millennium Development Goals in Global Governance”, in H. Ruiz Fabri, R. Wolfrum, J. Gogolin (a cura di), *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. 2, Oxford-Portland, 2008, pp. 463 ss., p. 474. Per critiche più radicali cfr A. Saith, “From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation”, *Development and Change*, 37 (2006), 6, pp. 1167-1199. Sul rapporto tra Obiettivi del millennio e tutela dei diritti umani si veda E. Dominguez Redondo, “The Millennium Development Goals and the Human Rights-based Approach: Reflecting on Structural Chasms with the United Nations System”, *International Journal of Human Rights*, 13, (2009), 1, pp. 29-43. Su governance e benchmarking si veda anche B. Frydman, “Prendre le standards et les indicateurs au sérieux”, in B. Frydman, A. Van Waeyenberge (a cura di), *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 30.

³⁶ *Achieving the MDGs: The Fundamentals*, Overseas Development Institute Briefing Paper, 43, 2008, p. 1: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2578.pdf>.

³⁷ J. Vandemoortele, “The MDG Story: Intention Denied”, *Development and Change*, 42 (2011), 1, 2011, pp. 1-21, p. 7.

³⁸ Così recita un documento ritenuto precursore della Dichiarazione del Millennio, cioè *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, OECD Development Assistance Committee, Paris, 1996, p. 9.

³⁹ Come ha puntualizzato la Oxford Martin Commission for Future Generations, di cui fanno parte, tra gli altri, Pascal Lamy (che la presiede), Amartya Sen, Jean-Claude Trichet, Mo Ibrahim e Arianna Huffington.



L'ex Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon ha dichiarato che gli Obiettivi del millennio “hanno dimostrato che obiettivi globali mirati possono fare una grande differenza”⁴⁰. Dobbiamo però farci un'idea di che cosa ha fatto la differenza, se gli Obiettivi in quanto tali o la periodica manipolazione dei relativi parametri⁴¹. Farci un'idea è importante anche perché lo stesso Ban Ki-moon ha affermato che gli Obiettivi “sono stati lo sforzo globale di maggior successo per combattere la povertà e la fame”⁴². Sin dall'inizio, infatti, e nonostante il nome, gli Obiettivi del millennio hanno avuto una natura essenzialmente strumentale, nel senso peculiare indicato da Wu Hongbo, Segretario generale aggiunto agli Affari economici e sociali, che parla di un dinamismo sociale creato dalla semplice “presenza” degli Obiettivi⁴³. L'*ethos* dei diritti si regge cioè su una logica della performance efficientista, l'unica in grado di proporsi come globale, ma tale da trasformare gli Obiettivi stessi in un bersaglio da centrare a qualsiasi costo e con qualunque mezzo, senza escludere rappresentazioni manipolate della realtà, eclissandone così la dimensione di mobilitazione politica⁴⁴.

Fuori dal coro, Jean Ziegler, ex-relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, riteneva qualche anno fa che la disperata condizione in cui vive oltre un nono della popolazione mondiale non sia una fatalità emergente dal libero e incoercibile interagire dell'umana moltitudine, ma la conseguenza di un “crimine organizzato”, uno “sterminio di massa dei più poveri” prodotto da un sistema economico globale di cui sono noti i meccanismi e i principali beneficiari⁴⁵. Ciò nonostante, il mondo nel 2015 si congratulava

Cfr. *Now for the Long Term. The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations*, Oxford 2013, p. 40: “The MDGs provide a useful example of clear, concrete targets that can make even the largest aims – such as eradicating poverty – seem more attainable”.

⁴⁰ Si veda *Objectifs du Millénaire pour le développement: rapport de 2013*, Nations Unies, New York, p. 3: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2013/French2013.pdf>.

⁴¹ Su questo tipo di manipolazione esiste una letteratura che tende a fare emergere il cinismo utilitarista e spettacolarizzante sotteso al conseguimento degli obiettivi. Per un compendio di questa letteratura e del dibattito da essa suscitato si veda L. Gradoni, “La spettacolarizzazione della lotta alla fame ovvero l'impotenza delle organizzazioni internazionali di fronte alla sfida della sicurezza alimentare mondiale”, in M. Vellano (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*. Atti del XIX Convegno annuale della Società italiana di Diritto internazionale, Courmayeur 26-28 giugno 2014, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 237-279.

⁴² *Objectifs du Millénaire pour le développement: rapport de 2013*, cit., p. 3.

⁴³ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁴ Cfr. L. Gradoni, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame*, cit., p. 240.

⁴⁵ J. Ziegler, *Destruction massive. Géopolitique de la faim*, Éditions du Seuil, Paris, 2012, pp. 23 ss.



con se stesso per aver centrato, o comunque mancato d'un soffio il più emblematico degli Obiettivi del Millennio, quello della riduzione degli affamati cronici⁴⁶. Per poterlo fare, occorre lavorare sulle soglie, sui parametri, sulla definizione esatta del numero degli affamati: quali requisiti caratterizza il soggetto beneficiario dei *basic goods*? Come ne calcoliamo il numero? A partire da quale soglia temporale? Domande che tradiscono l'*ethos* universale di cui si diceva all'inizio e confermano l'ottica del *benchmarking*.

Infatti, poco prima del 2015, la FAO varava il progetto *Voices of the Hungry*, il cui scopo era appunto elaborare una metodologia statistica integrata da rilevazioni demoscopiche, posto che quella che la precedeva stimava il numero degli affamati componendo una massa di dati che non necessariamente rispecchiava la concreta esperienza delle vittime e la reale estensione della tragedia,⁴⁷ nel senso che le sovrastimava. L'intenzione era, probabilmente, esonerare l'organizzazione internazionale stessa dalla responsabilità di un sostanziale fallimento (fino a quel momento) nella lotta alla fame, ma anche correggere la struttura delle statistiche costruite per misurare la distanza che ci separava dall'Obiettivo del Millennio⁴⁸. Come leggere altrimenti l'adozione di parametri statistici più "accurati" tratti dall'ipotesi secondo cui una persona denutrita non avrebbe l'energia richiesta da un lavoro fisicamente impegnativo, e tenderebbe perciò a condurre una vita inattiva, che non esige l'assimilazione di molte calorie? Sulla scorta di questo ragionamento, si può dire in molti casi che un individuo che presumiamo sottoalimentato forse non lo è, benché mangi poco⁴⁹. Da qui, con

⁴⁶ La Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite, firmata nel settembre del 2000, impegna gli stati a raggiungere otto obiettivi, il primo dei quali è "sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo".

⁴⁷ Sul tema si veda lo studio di T.J. Ballard, A.W. Kepple, C. Cafiero, *The Food Insecurity Experience Scale. Development of a Global Standard for Monitoring Hunger Worldwide*, FAO, 2013 (disponibile all'indirizzo: <http://www.fao.org/3/a-as583e.pdf>). Informazioni dettagliate sull'iniziativa *Voices of the Hungry* sono reperibili all'indirizzo <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/it>.

⁴⁸ Cfr. L. Gradoni, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame*, cit., p. 243.

⁴⁹ Uno dei presupposti essenziali, celato negli atti ufficiali sugli Obiettivi del millennio, ma affiorato in occasione del varo della nuova metodologia statistica, è infatti il coefficiente che, nei complicati calcoli di FAOSTAT, è chiamato a rispecchiare il livello di "attività fisica" e quindi per approssimazione il fabbisogno medio di calorie: a un'attività più intensa corrisponde un fabbisogno maggiore, e più scarse, in rapporto a esso, sono le calorie complessivamente disponibili dato un certo livello di produzione alimentare. Insomma, quanto più elevato è il coefficiente, tanto più la rappresentazione statistica del mondo si popola di affamati. Ecco perché gli esperti hanno scelto un coefficiente pari a 1,55, corrispondente a uno "stile di vita sedentario", preferendolo non solo a quello che rispecchia un'attività fisica "intensa", pari a 2,25, ma anche al coefficiente che essi stessi ritengono appropriato rispetto a un'attività "normale" (1,85). Se la



macabro ottimismo e in base a una catena di false deduzioni, possiamo persino spingerci a sostenere, come è stato fatto allo scadere del 2015, che gli oltre 800 milioni di individui che soffrivano la fame erano una ragione che autorizzava la comunità internazionale a celebrare un insperato successo e a guardare verso un nuovo esaltante traguardo, cioè la sconfitta definitiva della fame, da ottenere, questa volta, entro il 2030. Quasi un patibolo eretto davanti a circa un nono della popolazione mondiale ancora in attesa di una soluzione.

L'apertura della risoluzione con cui l'Assemblea Generale dell'ONU ha adottato solennemente, il 25 settembre 2015, il documento intitolato *Transforming Our World: L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, è la seguente: “We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and an indispensable requirement for sustainable development”⁵⁰. Come il suo predecessore, la Dichiarazione del Millennio, l'Agenda 2030 non solo non assomiglia nemmeno lontanamente a un insieme di regole giuridiche – una circostanza che dovrebbe scoraggiare qualsiasi tentativo di classificarla come *soft law* –, ma esclude anche il diritto internazionale con la forza di una “retorica manageriale infusa di zelo messianico”⁵¹.

Lo status dei parametri di riferimento da essa stabiliti (entrati in vigore il 1° gennaio 2016) lo chiarisce. Essi vengono definiti dall'Assemblea Generale come “aspirazionali e globali”, nel senso che ogni governo “stabilisce i propri obiettivi nazionali guidato dal livello globale di ambizione, ma tenendo conto delle circostanze nazionali”⁵². In altre parole, spetta a ogni Stato decidere “come questi obiettivi aspirazionali e globali debbano essere incorporati nei processi di pianificazione, nelle politiche e nelle strategie nazionali”⁵³. C'è da chiedersi se il senso della reiterazione

scelta fosse caduta su quest'ultimo, nei rapporti ufficiali più vicini alla scadenza del 2015 avremmo letto che, nei soli Paesi in via di sviluppo, gli affamati superavano il miliardo e mezzo, che il loro numero è rimasto pressoché costante dal 1990. Per questo resoconto si veda L. Gradoni, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame*, cit., par. 5 e 6.

⁵⁰ *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. No. A/RES/70/1 (2015), Preamble, p. 1, par. 1.

⁵¹ L. Gradoni, L. Pasquet, “Failing to Protect Basic Human Rights: The Fight Against Poverty and the Right to Development in Italy's Legal Practice”, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Special edition, Vol. IX, 2018, pp. 295-322, p. 313.

⁵² *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit., p. 13, par. 55.

⁵³ *Ibid.*



democratica delle norme cosmopolitiche stia in questo rapporto indeterminato tra obiettivi (fini) globali e mezzi (locali) per conseguirli; se la reiterazione possa elidere il passaggio attraverso il diritto internazionale; e se i parametri aspirazionali predisposti dai SDGs siano davvero in grado di approssimarsi al concetto di “norma cosmopolitica”, visto che la società civile non è chiamata in causa né nella definizione dei contenuti di tali obiettivi, né nella loro realizzazione concreta.

Per sciogliere questo dubbio vale la pena notare che l’Agenda 2030 presenta due caratteristiche che mancavano nella Dichiarazione del Millennio. Prima di tutto, mentre quest’ultima era quasi silenziosa sulle politiche con cui gli obiettivi stessi dovevano essere perseguiti, gli SDGs insistono sui “mezzi necessari per l’attuazione degli obiettivi e dei traguardi”⁵⁴. In secondo luogo, gli SDGs sono dotati di un meccanismo di “follow-up e revisione sistematica”, basato su rapporti nazionali periodici ma interamente volontari, e amministrato dal Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile (HLPF)⁵⁵. Se prendiamo come osservatorio le politiche adottate dal nostro Paese, possiamo dire che l’Italia è parte di diversi trattati che riconoscono il diritto allo sviluppo a livello universale e regionale e, come tale, è soggetta a varie forme di controllo internazionale⁵⁶. Tuttavia, nessuno dei trattati che menzionano il diritto allo sviluppo vincola l’Italia, e le autorità giudiziarie e amministrative italiane non lo hanno mai preso in considerazione a fini interpretativi⁵⁷. Anche se gli SDGs contemplano, come primo e secondo *goal*, rispettivamente, *No Poverty* e *Zero Hunger*, le condizioni appena descritte suggeriscono che tali obiettivi siano già destinati ad aggravare la disfatta degli Obiettivi che li precedono. Più grave ancora il fatto che, nonostante il crescente consenso sulla necessità di affrontare le disuguaglianze⁵⁸, rimangono disaccordi fondamentali sui mezzi

⁵⁴ *Ibid.*, p. 10, para. 41.

⁵⁵ Il Forum si riunisce annualmente sotto gli auspici del Consiglio economico e sociale dell’ONU, e, ogni quattro anni, a livello di capi di Stato e di Governo, sotto gli auspici dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite: *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit., pp. 11-12, paras. 47-48.

⁵⁶ Si veda in proposito L. Gradoni, L. Pasquet, “Failing to Protect Basic Human Rights”, cit.

⁵⁷ Questa è una delle ragioni per cui Gradoni e Pasquet (nota 56, *supra*) parlano del diritto allo sviluppo come obiettivo che, di fatto, sta decadendo a mera appendice dell’Agenda 2030, al punto che è possibile vedere negli SDGs non tanto “la continuazione del diritto internazionale con altri mezzi”, bensì un diverso tipo di normatività, che estromette molto più di quanto non integri il diritto internazionale.

⁵⁸ Il Goal 10 dell’Agenda 2030 si intitola “Reduce inequality between and among countries”: *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit., p. 21.



appropriati a tal fine. L'Agenda 2030 omette sistematicamente di affrontare la questione, come se un generico atto d'accusa contro le disuguaglianze potesse contribuire a renderle tollerabili nell'interesse di pochi.

Se non bastasse, anche la “lotta alla povertà”, da perseguire attraverso politiche di *soft law*, come vengono chiamate quelle inaugurate da Obiettivi e SDGs, è un'espressione che richiede di essere rappresentata nella sua vaghezza. Essa indica un vasto campo d'azione politica e diplomatica, e un insieme non ben definito di diritti economici e sociali, al cui centro si trova il diritto universale a un livello di vita adeguato, compresi cibo, vestiti e alloggi adeguati. Il diritto allo sviluppo in senso universale può contare però, come si è detto, solo su un sistema di revisione messo in atto nell'ambito degli SDGs che poggia su una base puramente volontaria e che, come dimostra la recente esperienza italiana, lascia poco spazio alla critica delle performance nazionali⁵⁹.

L'ecumenismo dell'Agenda 2030 incarna il “falso universalismo” evocato da Danilo Zolo, che cade come una coperta ovattata sulle disuguaglianze esistenti e in aumento, così come sulle voci subalterne⁶⁰. Lo si può vedere nel Rapporto che l'Italia, che ha guidato con il Brasile le consultazioni per la definizione dei metodi di lavoro dell'HLPF, ha presentato nel luglio 2017. Il primo Rapporto italiano sull'Agenda 2030 prodotto davanti all'HLPF descrive dettagliatamente in 97 pagine una “Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (NSDS)”⁶¹. La NSDS riflette pienamente la passione dell'Italia per gli SDGs, ma mostra anche la propensione di quest'ultima per il linguaggio militare o manageriale portato a nuovi estremi e tale da marginalizzare il linguaggio della politica, del diritto e dei diritti. Parole come “strategia” o “strategico” colpiscono per la loro frequenza inquietante, ad esempio dove si spiega che la strategia nazionale è “organizzata in cinque aree centrali”, ognuna delle quali “consiste in un insieme di scelte

⁵⁹ In breve, l'abbraccio entusiasta dell'Italia all'Agenda 2030 difficilmente nasconde la sua continua *debacle* nella lotta contro la povertà e nella difesa dei diritti sociali di base, sia a livello nazionale che internazionale: si veda L. Gradoni, L. Pasquet, “Failing to Protect Basic Human Rights”, cit.

⁶⁰ Utile richiamare a questo proposito M. Koskenniemi, “What Should International Lawyers Learn from Karl Marx”, in S. Marks (a cura di), *International Law on the Left: Re-examining Marxist Legacies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 35, che parla della necessità di “fare una distinzione tra vero e falso universalismo, tra promessa trasformatrice e realizzazione istituzionale”.

⁶¹ *National Sustainable Development Strategy: National Voluntary Review (Italy)*, 2017, p. 8.



strategiche nazionali articolate in obiettivi strategici nazionali”⁶². Persino la retorica dei diritti ci ha abituati a un senso più nobile verso l’*ethos* dei diritti, che sembra escluso da questo Rapporto.

Ancora più grave è il fatto che, assieme all’*ethos*, viene meno anche la sua dimensione cosmopolitica. Per Duncan French, gli SDGs rimangono addirittura “al di fuori del quadro del processo giuridico internazionale”⁶³. Pur facendo riferimento al diritto internazionale, essi esprimono un diverso tipo di normatività che li distingue dagli strumenti normativi che il diritto internazionale ha finora elaborato per la tutela diritti umani⁶⁴. Secondo French l’Agenda 2030 e gli SDGs sono “altro dalla legge”, perché si basano sulla libera iniziativa incorniciata da tecniche di *nudging* sapientemente elaborate, come la spettacolare rappresentazione dell’auto-miglioramento del sistema attraverso una vertiginosa serie di indicatori. Questo vuol dire che l’Agenda 2030, che partecipa all’“infinito monologo di autoelogio” del sistema⁶⁵, lascia in definitiva la legge così com’è. Il conservatorismo che essa segnala, che include anche le vanterie sul carattere “supremamente ambizioso e trasformativo” del piano⁶⁶, non può dare impulso né alla reiterazione democratica dei diritti universali, le norme cosmopolitiche invocate da Benhabib, né al cosmopolitismo della società civile globale. Di fronte a un ex segretario generale dell’ONU che dichiara che l’Agenda 2030 riguarda essenzialmente “la conquista della disuguaglianza”⁶⁷, le osservazioni di French sanciscono una ineguaglianza di fatto irrimediabile e l’inerzia di strumenti concepiti come Obiettivi, incapaci di spinta globale e addirittura “non-giuridici”.

⁶² *Ibid.*

⁶³ D. French, “The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and “Re-imaginings” of International Law”, in Z. Yihdego *et al.* (a cura di), *Ethiopian Yearbook of International Law 2016*, Dordrecht, Springer, 2017, pp. 151-178, p. 151.

⁶⁴ French osserva che la soft law “può benissimo cadere al di fuori dei parametri tradizionali di ciò che è giuridicamente vincolante”, ma si propone tuttavia con “l’intenzione, per quanto implicita, di regolare in assenza di legge” (*Ibid.*, p. 165).

⁶⁵ Come direbbe G. Debord, *La società dello spettacolo* (1967), Bolsena, Massari Editore, 2002.

⁶⁶ *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, cit., p. 7.

⁶⁷ *The Sustainable Development Goals Report 2017*, cit., p. 2.



7. Elogio del pessimismo

Le critiche alla *cosmopolis* di Danilo Zolo, l'idea che l'universalismo e il cosmopolitismo potessero essere confusi con forme di omogeneizzazione culturale ed economica che trasfigurano la sostanza etica e politica della società civile globale⁶⁸, trovano conferma. L'omogeneizzazione dell'*ethos* dei diritti da lui annunciata rivela inoltre che il prestigio goduto dalla politica e dal diritto dei diritti umani, dalla fine della Guerra Fredda ai nostri giorni, ha condiviso la stessa durata vitale del loro *Doppelgänger* neoliberale⁶⁹. Con questo non si vuole dire che il prestigio dei primi abbia favorito direttamente la vittoria politica del secondo, bensì che la tanto proclamata rivoluzione dei diritti umani si è accompagnata a una crisi di ambizione inevitabile, una volta posta di fronte alle istanze di un'economia politica neoliberale globalizzata e alle ingiustizie distributive che ha prodotto. Non si poteva andare lontani con queste premesse, soprattutto se pensiamo che l'omogeneizzazione culturale, cioè economica, della *cosmopolis* è stata capace di produrre, entro la coscienza morale di cui la *global civil society* dovrebbe essere espressione, l'illusione della giustizia globale. Non sorprende dunque che Zolo non sia mai stato tra coloro che hanno esaltato l'internazionalismo liberale del primo momento post-Guerra Fredda, e invece sia stato tra i pochi ad ammetterne il declino, icasticamente decretato in *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*. Non ha neppure partecipato all'entusiasmo della *scholarship* incaricata di celebrare l'intervento umanitario e i diritti umani come sintomo dell'inizio della "fine della storia". Ci ha invece insegnato che i diritti umani incentrati sull'assicurare abbastanza per tutti sono in effetti essenziali, ma non bastano. La retorica degli Obiettivi appena delineata mostra questa inadeguatezza. L'attenzione selettiva posta su una dotazione minima di *basic goods*, cioè il regime sufficientario che essi incarnano, li ha resi poco minacciosi nei confronti del *milieu* neoliberista che, a volte collaborando a raggiungere, a volte tollerando, questo o quell'Obiettivo, si è dedicato in modo infallibile all'intensificazione delle gerarchie materiali e del *divide* tra primo e terzo mondo. È vero

⁶⁸ Cfr. D. Zolo, *I signori della pace*, cit., p. 137.

⁶⁹ Per farsene un'idea, cfr. A. Comba, O. Porchia, *Neoliberalismo internazionale e global economic governance: sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, Giappichelli, 2013; O. Giolo, *Il diritto neoliberale*, Napoli, Jovene, 2020.



che nell'era dei diritti umani molti (ma non tutti) sono diventati meno poveri; ma è altrettanto vero che i ricchi e potenti sono stati vincitori ancora più decisivi. Concentrarsi su protezioni di stampo sufficientario e sui progressi materiali per i poveri (sull'importanza *strategica* di tali progressi) significa, come scrive Samuel Moyn, trascurare l'abnorme vantaggio distributivo delle classi ricche, permettendo alle avanguardie della società civile e ai movimenti per i diritti umani di convivere fianco a fianco col programma morale più ambizioso e di successo del nostro tempo, cioè il libero mercato come "last utopia"⁷⁰. L'utopia del mercato ha lavorato per mostrare che la commercializzazione di ogni tipo di bene soddisfa molte più aspirazioni alla protezione sociale di base e alla tutela della miseria più grave di quanto sia mai stato in grado di fare l'*ethos* cosmopolitico della *civil global society*, o qualunque regime giuridico o movimento politico espressamente eretto sulla tutela dei diritti sociali. L'utopia del cosmopolitismo non riesce a competere con quella del mercato, che continua a dominare in molte premiate analisi della povertà mondiale⁷¹.

"Pensare assieme" a Danilo Zolo ha dunque il senso preminente di non cadere né nella tentazione di una venerazione "romantica" dei diritti umani, né in quella che li rende oggetto di un rude vilipendio per i loro legami con il potere⁷². In maniera più equilibrata, e col vantaggio di un pessimismo più coraggioso (sia rispetto all'ottimismo dei celebratori liberali, sia del nichilismo dei detrattori dell'occidente liberale), capire i modi e i tempi della crisi delle fondamentali istanze del liberalismo giuridico e politico, come quella prodotta nella transizione dall'era dello Stato sociale a quella dell'economia neoliberale, sarebbe forse un modo per proseguire la sua opera, portando a evidenza le vicissitudini che i diritti umani, insieme a tanti altri nostri concetti e pratiche, hanno subito a partire dal tardo Ventesimo secolo. Il pessimismo che ci ha insegnato Zolo ha il senso di stabilire una posizione mediana tra coloro che giudicano i diritti umani estranei all'economia politica post-capitalistica e all'ingiustizia distributiva che ne discende (tranne,

⁷⁰ Cfr. S. Moyn, *The Last Utopia: Human Rights in History*, Chicago, Harvard University Press, 2012.

⁷¹ Emblematica è quella "da Nobel" di A. Banerjee, E. Duflo, *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, PublicAffairs, 2011 (trad. it. *L'economia dei poveri. Capire la vera natura della povertà per combatterla*, Milano, Feltrinelli, 2012).

⁷² Credo che su questo punto Zolo sarebbe d'accordo con quanto espresso in S. Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Chicago, Harvard University Press, 2018.



naturalmente, quando forniscono gli strumenti essenziali per contenerle o reprimerle), e coloro che liquidano la rivoluzione inaugurata dai diritti umani come una mera finzione che maschera un dominio disumano.

A ben vedere, il pessimismo che si colloca tra questi estremi è la posizione più radicale e meno moderata che ci sia. Sicuramente la più coraggiosa. Essa impone che i diritti umani siano tenuti nella giusta prospettiva, né idolatrati né distrutti, sia per riconoscere la vera portata dell'attuale crisi morale, sia per ammettere la triste verità sulla nostra incapacità di inventare altri ideali e movimenti per affrontarla.

Silvia Vida

Università degli Studi di Bologna

silvia.vida@unibo.it