



A cura del Forum Disuguaglianze Diversità, ottobre 2023

Come imprimere una svolta alla transizione/trasformazione ecologica imposta dal collasso climatico

Sintesi della proposta di
Charles Sabel e David Victor, *Fixing the Climate*, Princeton Un. Press, 2022

Come accelerare la transizione e la trasformazione ecologica imposta dal collasso climatico? Il cambiamento, tumultuoso, è in atto. Tocca tutte le dimensioni della nostra vita. Gli Stati investono e fissano target. Ma siamo in confusione. Pesa l'assenza di un governo del processo che affronti le complessità, ascolti e promuova chi assume il rischio di innovare, penalizzi i conservatori, provi nei fatti che "ambientale" non è nemico di "sociale". Una strada sta nelle proposte di Fixing the Climate, che Charles Sabel e David Victor hanno estratto da esperienze concrete. Il Forum Disuguaglianze Diversità (ForumDD) ha invitato Sabel per una Missione in Italia, fitta di incontri con le punte avanzate delle nostre "imprese verdi", ricercatori, ambientalisti, Cgil, Asvis.

Ecco la sintesi (autorizzata) del libro preparata per gli incontri. La sintesi è accompagnata (in corsivo) da riferimenti e spunti al metodo e alle strategie del ForumDD

Un indispensabile cambio di passo, velocità e metodo

Come realizzare un cambio di passo nella trasformazione energetica ed ecologica? Charles Sabel e David Victor in **Fixing the Climate** hanno una risposta. Si tratta, secondo i due studiosi, di affiancare all'accordo di Parigi, da intendere come la **cornice di legittimazione della cooperazione fra Stati e di ogni sanzione e *penalty default* in tema di clima, dispositivi e processi concreti di collaborazione fra imprese, fra stato, imprese, cittadini e lavoro e fra Stati con due obiettivi**: primo, facilitare e rendere conveniente ricercare e investire in nuove tecnologie di frontiera e rendere costoso non farlo; secondo, promuovere l'adattamento di tali nuove tecnologie a ogni specifico contesto, con un forte accompagnamento e supporto delle imprese in campo e il confronto con la cittadinanza e il

lavoro, condizione perché la trasformazione produca un'organizzazione più giusta di vita e lavoro.

Una governance che renda rischioso e costoso non innovare

Il libro descrive in modo operativo la **governance nazionale e internazionale necessaria per realizzare tali dispositivi e processi**. Grazie a essa, è la tesi, sempre più imprese in tutto il mondo verrebbero spinte a prendersi il rischio di innovare, co-disegnando filiere produttive, soluzioni istituzionali, nuovi mercati, nuove tecnologie, dando vita a nuovi standard e tali standard sarebbero coerenti con le aspirazioni delle persone, specie delle più vulnerabili, e non contrastati come "anti-popolari".

È quella che gli autori chiamano *governance sperimentalista*, che sfugge alla **dicotomia oziosa fra centralizzazione e decentramento delle politiche pubbliche**, perché presuppone la fissazione di sanzioni credibili per chi sta fermo ma anche un continuo apprendimento e adeguamento del processo. Gli stati, questa l'essenza della soluzione, devono fissare standard e obiettivi, dare incentivi e prevedere sanzioni e *penalty defaults*, ma devono unirvi l'accompagnamento dei processi di attuazione, offrendo alle *imprese* che innovano l'opportunità di orientare quegli stessi obiettivi e standard, modificandoli (se necessario anche riducendoli) e così rendendo loro più conveniente rischiare e assai costoso star ferme e a *cittadini e cittadine e al lavoro* la possibilità di contare sull'attuazione concreta della transizione.

Questa soluzione non è disegnata a tavolino. È il frutto dello studio di esperienze concrete, di successi e insuccessi, di ostacoli che, come la sfida attuale, hanno avuto luogo in **condizioni di certezza circa l'obiettivo e la natura delle soluzioni tecnologiche da adottare ma di incertezza circa la loro specificazione e le loro conseguenze sociali, fattore che accresce la resistenza imprenditoriale e sociale a rischiare il cambiamento**. Esperienze quali: l'attuazione del Protocollo di Montreal del 1987 per contrastare l'assottigliamento della fascia di ozono; la riduzione delle emissioni di carbonio in California; il controllo delle emissioni di solfuri negli USA; la riduzione di inquinamento agricolo in Irlanda; etc.

È anche l'applicazione al problema primario, oggi, dell'umanità - il possente collasso climatico - di un **nuovo metodo di politica pubblica da applicare in ogni campo**: una governance né top down né bottom up, regole e standard generali e non una pletora di norme, un ruolo forte delle peer reviews e dell'apprendimento/accompagnamento anziché la logica delle checklist e della verifica dell'aderenza alle procedure. (NB: è una strada che il ForumDD ritiene necessaria anche nelle politiche territoriali, nel welfare e nel disegno di servizi fondamentali dove, in condizione di incertezza, si devono coniugare innovazione tecnologica e istituzionale mirata ad una maggiore giustizia sociale e ambientale e capacità di adattare questa innovazione alle aspirazioni e bisogni delle persone nei luoghi.)

Superare il limite di Kyoto e Parigi

Il punto di partenza dell'intero impianto proposto dagli autori sta nella consapevolezza che la trasformazione ecologica imposta dalla crisi climatica avviene in un contesto di **certezza circa la direzione di marcia e le tecnologie da ricercare e su cui investire ma di incertezza circa la loro specifica evoluzione e i loro effetti sociali**. A differenza di quanto assunto nei Trattati sul clima, non si tratta solo di garantire che tutti gli Stati partecipino all'allocazione di costi (presunti certi) dell'aggiustamento, ma di creare le convenienze per le imprese e per la società di affrontare un cambiamento incerto.

Nasce da qui il metodo, riassunto nella sintesi degli stessi autori: **“Si parte fissando missioni strategiche sfidanti che indicano la direzione di marcia**. Ma sin dall'inizio esse riconoscono il rischio di partenze false, stante che il corso di azione ottimale è all'inizio ignoto. La strategia **incoraggia allora iniziative sul campo creando incentivi a innovare per gli attori che dispongono di competenze dettagliate** sui problemi di mitigazione da affrontare in modo innovativo, e quindi converte le soluzioni che via via emergono in standard per tutti. Al tempo stesso, la strategia promuove **processi partecipativi sul campo nei processi decisionali, per assicurare che le misure prese siano costruite, in modo verificabile, a misura delle esigenze dei luoghi**. Quando gli esperimenti hanno successo essi forniscono informazione ed esempi concreti per plasmare diversamente la politica e gli investimenti – fuori dal condizionamento di specifici interessi e verso la missione fissata. Questa strategia risolve un problema globale, prima che con la diplomazia, attraverso la **creazione di fatti concreti – nuove industrie e nuovi gruppi di interesse che effettivamente beneficiano dalla soluzione dei problemi e che divengono quindi gruppo di pressione per ulteriori sforzi della strategia**.” (nostra traduzione e nostro grassetto).

(NB: Vengono alla mente per l'Italia le alleanze che imprenditori, cittadinanza e lavoro riescono a costruire in alcuni luoghi del paese, specie quando incontrano un'autorità pubblica capace e che usi discrezionalità. Ma anche le occasioni finora perdute, di potenzialità non realizzate per una o entrambe le seguenti ragioni: una visione top-down statalista-proceduralista-amministrativistica che non prevede né percorsi di confronto con le imprese che si trovano sulla frontiera tecnologica né servizi di supporto all'implementazione sul campo delle nuove soluzioni, e tantomeno coinvolge lavoro e cittadinanza; un governo della cosa pubblica condizionato passivamente da interessi della parte più conservatrice del mondo imprenditoriale.)

I dispositivi operativi: una politica in tre parti

La strada suggerita dagli autori si articola operativamente in tre parti:

- un dispositivo pubblico che, a livello nazionale e sovra-nazionale, promuova *l'innovazione tecnologica di frontiera*;
- dispositivi che promuovano la *“contestualizzazione”*, l'adattamento dell'innovazione ai singoli contesti sociali, economici e politici;
- meccanismi che, per settori o gruppi di settori, traendo legittimità ma in modo autonomo dall'Accordo di Parigi, favoriscano la *cooperazione internazionale* fra Stati, anche a geometria variabile, anche attraverso *Open Plurilateral Agreements* o *“accordi plurilaterali aperti”*, specie nei settori più globalizzati.

I. Innovazione tecnologica di frontiera

L'incertezza concernente l'evoluzione e gli impatti sociali delle innovazioni tecnologiche di frontiera utili alla transizione e il peso degli interessi a conservare l'attuale stato delle cose rendono indispensabile l'**azione pubblica**. Essa può avvalersi assieme di strumenti di *regolazione*, fissando requisiti, standard e sanzioni per inadempimenti (*penalty defaults*), di *politica industriale*, finanziando ricerca e investimenti e accompagnandone la realizzazione, e di *mercato*, sfruttando la concorrenza fra imprese. La novità della proposta sta nel metodo usato per attivare queste leve.

Al centro del dispositivo sta sempre – in forme che le esperienze analizzate dagli autori mostrano diverse – un'Autorità pubblica (o una rete coesa di autorità) che governa il processo, contando su funzionari con altissima competenza specialistica (negli specifici settori su cui l'Autorità punta per la transizione) e **capaci di dialogare alla pari con gli esperti delle imprese**. In alcuni casi, rappresentanti delle imprese o degli altri stakeholders, lavoro e cittadinanza, siedono in organi della stessa Autorità, facilitando il dialogo.

Dalla ricognizione dei casi esaminati emergono alcune **funzioni ricorrenti dell'Autorità** – non sempre tutte presenti – che possono essere così riassunte:

- Stabilisce obiettivi e indirizzi generali della transizione, standard da perseguire e tempi entro cui raggiungerli e, con una legittimazione politica forte e la sponda dell'Accordo di Parigi (cfr. oltre), sanzioni per inadempimenti (*penalty default*) di standard e tempi.
- Dialoga con le singole imprese per acquisire da quelle di esse che affrontano processi di innovazione le informazioni su come gli standard siano effettivamente raggiungibili.
- Realizza un monitoraggio stringente (in tempo reale) dei progressi conseguiti dalle imprese.
- Tiene incontri pubblici per condividere i progressi in atto e realizzare pubblico confronto.
- Seleziona e finanzia specifici progetti, privilegiando nella selezione – è in particolare il caso dell'*Advanced Research Project Agency - Energy* degli USA – le proposte che presentano un'elevata varianza di valutazioni, al fine di assicurare la promozione di strade ad elevato rischio/opportunità, e, dopo la selezione, interagendo con gli innovatori nel processo di attuazione, eventualmente anche per modificare gli obiettivi.
- Conclude accordi/contratti con specifiche imprese per assumere impegni reciproci mirati.
- Adegua nel tempo la propria composizione tecnica in relazione alle tecnologie che vanno emergendo.

Nel fare tutto questo, l'Autorità **viene percepita, a un tempo, come competente, "dura" e credibile – non soggetta a pressioni non trasparenti per disapplicare le sanzioni - ma flessibile, ossia pronta a rivedere le proprie valutazioni e nel caso gli stessi standard alla luce di informazioni robuste e pubbliche.**

Le singole imprese sono incentivate a dialogare con l’Autorità per più ragioni: mostrare nei fatti il proprio impegno innovativo e convincere il regolatore che “ci stanno provando”; convincerlo, nel caso di insuccessi, che ogni sforzo possibile è stato compiuto; influenzare i futuri standard; accedere ad aiuti pubblici alla ricerca o agli investimenti rischiosi.

All’efficacia del dispositivo pubblico concorre – e il dispositivo promuove – un ***mix di concorrenza e collaborazione fra le imprese*** di ogni specifico settore interessato. La concorrenza, stante la possibilità delle imprese che rischiano e innovano di influenzare gli standard, scoraggia dallo star fermi, dall’assumere una postura di conservazione: ecco perché il dispositivo funziona meglio, scrivono gli autori, in industrie non verticalmente integrate, dove c’è concorrenza nella fornitura delle parti, componenti o beni strumentali; ecco perché all’Autorità conviene dialogare direttamente con singole imprese innovative o con coalizioni di imprese unite da obiettivi di innovazione anziché con le associazioni di categoria generali, dove tende a dominare la postura conservatrice. Al tempo stesso, il dispositivo favorisce e promuove la collaborazione fra le imprese, per essere aggiornati sui tentativi in atto e anticipare le scelte future dell’Autorità, per apprendere le une dalle altre, per coinvolgere nei processi innovativi i produttori di componenti.

II. Contestualizzazione

Affinché le innovazioni tecnologiche di frontiera ora descritte siano effettivamente attuate e possano avere positivi effetti sociali, esse devono essere adattate e in qualche modo reinventate contesto per contesto. Negli esempi del libro: l’integrazione in una data rete dell’offerta di rinnovabili e del ricorso a batterie; le innovazioni per l’abbattimento dell’inquinamento da allevamento a misura dei terreni; nuovi metodi di uso sostenibile delle foreste; etc. Ciò richiede la costruzione di processi di cooperazione e deliberazione fra le imprese (grandi e piccole), lungo le rispettive filiere produttive, le agenzie pubbliche, e poi ovviamente cittadinanza e lavoro.

Dall’esame dei casi relativi a elettricità, agricoltura e forestazione emergono tre indicazioni:

- Per ogni data tecnologia di frontiera, permangono nella fase di attuazione, contesto per contesto, *questioni da risolvere sul piano tecnico, sociale ed economica*: affinché esse non paralizzino l’attuazione, è necessario un **processo collaborativo** che la presidi, intercettando i saperi dei territori e intersecandoli con i saperi di frontiera (NB: è il *passaggio centrale del nuovo metodo di politica pubblica che il ForumDD declina nei campi del welfare, dell’istruzione, della salute, dell’uscita di aree interne e periferie dalla marginalità*).
- È necessario che tale processo consenta una **rapida identificazione e correzione degli errori** e che offra alle parti più deboli socialmente e tecnicamente, non compensazioni monetarie, ma **supporto e servizi di capacitazione** per esprimere le proprie aspirazioni e cogliere le opportunità del cambiamento.
- Questo processo di capacitazione si risolve anche in un **processo di democratizzazione** in cui “il progresso sulla frontiera della decarbonizzazione dipende da innovazioni che cambiano il modo in cui i cittadini si fanno udire da chi governa”.

(NB: Questa componente della proposta e la “democratizzazione” che ne discende appaiono come un requisito importante della proposta, e sono affini al metodo che il ForumDD teorizza e cerca di praticare. È un metodo essenziale per rovesciare il mantra “ambientale vs. sociale”. È capace di saldare un “alleanza degli innovatori” fra lavoratori/lavoratrici, cittadine/cittadini e imprese che più rischiano nel processo di transizione, un’alleanza che si contrapponga al fronte variegato dei potenti avversari della transizione e che dia uno spessore sociale ai potenziali alleati. Sulla necessità di costruire una “coalizione sociale innovativa per la giustizia ambientale e sociale” si veda la Relazione all’Assemblea ForumDD del 18 ottobre 2023: per un’analisi di avversari e alleati potenziali si veda ForumDD, “La transizione energetica tra spinte di cambiamento e di conservazione: una introduzione per inquadrare il PNIEC”. È questa la strada per prefigurare, programmare e attuare trasformazioni sociali positive nell’organizzazione di vita delle comunità, dei quartieri, dell’abitare, che accompagnino la transizione energetica).

III. Cooperazione internazionale e rafforzamento dell’Accordo di Parigi

La terza parte della strada indicata è costituita dalla combinazione di nuove forme di cooperazione internazionale con un rafforzamento della coerenza dell’Accordo di Parigi.

La cooperazione è necessaria per quattro ragioni:

- La più classica: *evitare* che gli Stati all’avanguardia siano scoraggiati a procedere dalla *concorrenza al ribasso* subita dalle proprie imprese da parte di imprese di Stati di retroguardia.

Ma anche:

- *Accrescere la scala*, attraverso l’alleanza fra imprese, delle sperimentazioni di nuove tecnologie;
- *Apprendere* più rapidamente dalle contestualizzazioni già realizzate da altri Stati.
- *Offrire* ad altri Stati il *riferimento di standard più elevati*.

La “cooperazione sperimentalista”, come la definiscono, deve riguardare soprattutto le industrie globalizzate che competono sul mercato internazionale. (Ma può riguardare anche le esperienze di contestualizzazione). Secondo la valutazione degli autori, circa metà delle emissioni mondiali sono direttamente soggette a standard internazionali legati a regole di accesso al mercato. La prospettiva che i propri standard nazionali si diffonderanno è una leva fondamentale per spingere a innovare.

Gli autori mostrano che il disegno concreto della cooperazione deve compiere **scelte delicate su due fronti**:

- *Dimensione della coalizione*: piccola abbastanza da convergere su un comune obiettivo sfidante; grande abbastanza da imporsi come punto di riferimento.
- *Livello di granularità dell’oggetto*: è a livello assai granulare che avvengono i passi in avanti tecnologici, ma non vanno prestabiliti confini settoriali rigidi perché è da contaminazioni orizzontali che può venire il salto.

Gli autori fanno riferimento ad *accordi plurilaterali aperti* (Open Plurilateral Agreements) che seguano la strada di nuove forme che hanno preso a nascere all’ombra del WTO. Con tre caratteristiche:

- Non sono di natura generale ma riguardano *campi delimitati* (evitando così la compensazione politica non trasparente fra tavoli settoriali diversi).
- Prevedono forme permanenti e note di circolazione della conoscenza e di *monitoraggio e review reciproci*.
- Sono *aperte a nuovi membri*.

Secondo gli autori la natura non tecnocratica, come è stato invece storicamente nella tradizione del *WTO*, di questo tipo di accordi li rende verificabili e democratici e risolve il trilemma di Dani Rodrik sull'incompatibilità di accordi tecnocratici con la democrazia e la sovranità nazionale. Essi si prestano dunque a un percorso democratico della transizione energetica.

Stante la natura del Trattato di Parigi, gli autori ritengono che queste forme di cooperazione debbano aver luogo al di fuori di esso, ma l'Accordo di Parigi resta fondamentale, perché deve agire come "fonte di autorità e di sanzione di ultima istanza", visto che l'esistenza di dure sanzioni da inadempimento è un requisito della proposta formulata. Da questo punto di vista, lo schema di Parigi appare debole agli autori, perché il tema delle sanzioni è stato a lungo scantonato e l'Accordo non ha in realtà poteri sanzionatori, in quanto gli obiettivi sono fissati nei rispettivi piani nazionali (NDC). Ciò si traduce nel lancio di accuse e di minacce "facili da fare e difficili da contraddire" – come scrivono - col risultato che esse sono frequenti e inutili.

Gli autori propongono allora una "**modesta riforma**" di Parigi: a) prevedere "sanzioni per mancato rispetto, ma solo se accompagnate dall'impegno degli Stati accusatori a offrire supporto finanziario e tecnico", strumento essenziale di una logica di apprendimento sperimentale; b) prevedere che gli Stati accusati, a loro volta, per ottenere tale supporto, "debbono accettare una *peer review* volontaria da parti terze volta ad accertare se il mancato rispetto abbia cause oggettive e come rimuoverle."

Letture complementari (oltre al libro!)

Charles Sabel dialoga con Filippo Barbera:

<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/come-affrontare-la-sfida-climatica-la-risposta-di-charles-sabel/>