

Giuliano Amato. Le nostre fragili democrazie e il clima. Possiamo attrezzarle per farcela?

Roma, La Sapienza, 15 settembre 2022.

La letteratura che, ormai da decenni, parla di vera e propria **crisi delle democrazie** e arriva in qualche caso a profilare una superiorità dei regimi autoritari si fonda essenzialmente su due linee argomentative. Da un lato le crescenti difficoltà decisionali dovute a sistemi politici sempre più radicalizzati, nei quali soprattutto sui temi più importanti e controversi i parlamenti si paralizzano; con il rischio aggiuntivo che, quando invece decidono per la prevalenza di una delle parti, la decisione sia fortemente unilaterale, divisiva e quindi fonte di conflitti e di estese resistenze all'osservanza. Dall'altro lato le ragioni che hanno ridotto le democrazie in queste condizioni: e qui entrano in campo la sclerosi dei partiti del Novecento, che avevano aggregato attorno a visioni comuni gli interessi e le domande di milioni di persone e di gruppi, rendendo così compatibile con il loro ingresso *pleno iure* il funzionamento di istituzioni rappresentative inizialmente costruite per le élite degli *habentes*; poi l'avvento della società liquida, con la individualizzazione delle vite e dei fini e lo smarrimento del bene comune; ed infine l'emergere sì di piattaforme comuni, ma intorno a **valori** etnici, religiosi, culturali fortemente identitari e **divisivi**, per ciò stesso poco propensi ad una composizione reciproca. È il punto a cui siamo giunti, con il non trascurabile dettaglio di democrazie nelle quali gruppi politici così caratterizzati hanno conquistato la maggioranza, grazie alla quale impongono la loro volontà come volontà del popolo intero, generando così la nuova categoria delle democrazie autodefinte maggioritarie o addirittura "illiberali".

Se questa è la diagnosi, largamente condivisa, lo stato delle democrazie, in assenza di interventi efficaci e mai sufficientemente pensati e discussi sino ad ora, appare ancora più disadatto e addirittura controproducente di fronte alla gravità, all'urgenza e alla specificità dei problemi che ci verranno, e già ci stanno venendo, dal **cambiamento climatico**. Perché? Perché quei problemi solo in parte comportano l'adozione di regole destinate soltanto agli apparati o a singole categorie di cittadini, che le dovranno attuare e/o comunque osservare: regole sulla autorizzazione degli impianti energetici, sull'uscita dall'uso dei combustibili fossili nei trasporti, sugli incentivi finanziari per gli investimenti industriali più sostenibili. In buona, buonissima parte si tratterà piuttosto di regole concernenti **i comportamenti di tutti** i consociati, regole che produrranno gli effetti necessari, in più casi drammaticamente necessari, solo se effettivamente osservate dalla larghissima, pressoché totalitaria maggioranza di tutti noi: sulle tipologie di uso e sulla quantità di acqua e di energia che consumeremo, sui limiti nel consumo dei cibi la cui produzione ha costi ambientali molto elevati,

come la carne bovina ad esempio, su ciò che ciascuno potrà scaricare nell'atmosfera, a partire (indirettamente) dai rifiuti.

Insomma, saranno molte, molte di più che nelle nostre esperienze pregresse, le regole indirizzate non a particolari categorie di destinatari in ragione delle loro specifiche attività, ma a tutti. Così com'è accaduto – è questa l'esperienza più vicina- nel corso della pandemia, quando la limitazione del contagio è stata principalmente affidata al rispetto da parte di tutti delle poche regole a carattere universale, il *lock down*, la mascherina, che evitavano o limitavano i contatti reciproci.

Ebbene, in assetti come quelli delle nostre democrazie in crisi, che non hanno più i grandi aggregatori di un tempo ed hanno caso mai aggregazioni parziali e divisive, come fare a ottenere quella generale osservanza di cui c'è bisogno? La stessa pandemia ci ha insegnato quanto i dubbi personali, l'influenza di amici fidati, la contro-informazione possano in più casi conformare le scelte individuali ben più delle regole dettate dalle autorità politiche e sanitarie. Ed è qui, appunto, il grande tema che abbiamo davanti. Come si creano le **condizioni di quella osservanza generalizzata** delle stesse regole di condotta, da cui dipenderà il nostro successo nel fermare i danni del cambiamento climatico?

È appena il caso di ricordare che far rispettare regole in **democrazia** non è la stessa cosa che farlo in un regime autoritario. La democrazia –è vero- può anche stabilire degli obblighi, e tanti del resto ne stabilisce. Ma non è meno vero che, per farli rispettare, non può contare sugli **apparati coercitivi**, pervasivi e sempre presenti, di cui dispongono i **regimi autoritari**. Se li avesse, non sarebbe più democrazia. Ci sono certo i casi, specifici e ben delimitati, nei quali anche in democrazia si usa la coercizione: ai fini della esecuzione di un mandato di cattura, ad esempio, oppure per ottenere il rilascio di un immobile in caso di sfratto esecutivo. Ma al di fuori di questi casi, sono altri, e non tantissimi, gli strumenti di cui può avvalersi una democrazia. C'è l'effetto deterrente delle **sanzioni**, che è tuttavia molto elevato nei regimi autoritari, dove, per diverse ragioni (compresa la diffusa e organizzata attenzione per le vite degli altri), è alto il rischio di essere colti in fallo, ma è molto minore in democrazia. Qui infatti, proprio per l'assenza di apparati pervasivi e onnipresenti, quanto più ampia è la platea degli obbligati, tanto più basso è il rischio conseguente all'inosservanza. Questo i consociati lo sanno e a quel punto, se c'è solo la sanzione, sta alle loro valutazioni di convenienza conformarsi o no.

Possono esserci però altri strumenti, molte volte più efficaci delle stesse sanzioni. Così è per il **razionamento**, utilizzato anche in democrazia in tempo di guerra, e particolarmente adatto a contenere entro i limiti voluti determinati consumi. C'è poi tutta la batteria che è sorta attorno al **nudging**, la spinta gentile con la quale i comportamenti voluti sono non imposti, ma promossi,

sollecitati attraverso forme diverse di induzione, suggerite dalle scienze cognitive. Non apro, come di per sé meriterebbe, questo capitolo, che negli anni è diventato sempre più centrale. Ma attenzione: centrale è diventato per l'uso del *nudging* non tanto da parte del settore pubblico, quanto da parte del privato, dei grandi delle piattaforme digitali, i quali se ne avvalgono con efficacia per orientare le scelte dei loro utenti proprio perché, facendolo, li guidano in una selva di opzioni che essi hanno davanti. Non è e non può essere così nel pubblico, nel quale, quindi, gli spazi per il *nudging* sono comunque più limitati; e sono quelli, in sostanza, nei quali sono applicabili politiche di incentivo. Noi italiani siamo grandi inventori di incentivi, ma, onestamente, l'incentivo per portare la mascherina anti-covid non lo ha inventato né preteso nessuno.

E così, piano piano ed esaurite le altre, limitate possibilità, arriviamo al dunque. L'osservanza generalizzata di cui avremo bisogno sarà davvero conseguibile se a produrla sarà **la generalizzata convinzione** che così bisogna fare. Come accadde, con poche sbavature, per la **legge sul fumo**, il cui successo fu appunto reso possibile dalla convinzione, ormai poco o nulla contrastata, che fumare e soprattutto imporre ad altri il fumo passivo è male; e non va fatto. Ma oggi quali chances abbiamo di arrivare a risultati del genere con società divise come quelle in cui viviamo e nelle quali tutto e il contrario di tutto trovano canali per contrapporsi e far valere ciascuno i propri argomenti? Esiste, in società del genere, la possibilità che si formi una **cultura egemone**, almeno attorno al nocciolo **dei temi legati alla sopravvivenza** e quindi al cambiamento climatico, ferme rimanendo le altre differenze? In fondo – è indotto a dire un costituzionalista con un parallelo non del tutto pertinente – in Assemblea Costituente fu così e attorno al nocciolo che riguardava le regole del gioco per il futuro, i giocatori di allora misero in sordina o seppero comunque smussare i loro pur forti dissensi.

Ebbene, ad avviso di chi vi parla questa possibilità esiste, a condizione, da una parte che nessuno di noi pensi che la responsabilità di realizzarla sia solo di altri e nemmeno un po' sua e, dall'altra, che nessuno pretenda per converso di assolverla in solitudine a beneficio di tutti. Per le democrazie questa sarà davvero la prova della loro stessa sopravvivenza e per superarla dovranno **mettere in gioco tutte le loro risorse**: le loro istituzioni centrali, le loro autonomie regionali e locali, le formazioni intermedie, i singoli residenti, cittadini o non cittadini che siano.

Le **istituzioni centrali** serviranno eccome, così come servirà la politica che ha il compito di gestirle. Impensabile affrontare difficoltà come quelle che abbiamo davanti senza principi chiari e senza regole uniformi; e queste solo il governo centrale, lo Stato può darcele (prescindo, per il momento, dal concerto internazionale e da quello europeo, di cui buona parte di queste regole potranno e dovranno essere figlie). Ma qui devono intervenire due fondamentali corollari. Il primo è che i principi e le regole, nell'ambito a cui ci riferiamo, abbiano una sicura matrice scientifica.

Davanti ai fenomeni naturali che dovremo fronteggiare e che saranno comunque i protagonisti del cambiamento climatico null'altro se non la scienza potrà aspirare alla credibilità necessaria per rendere egemone la cultura sottesa alle politiche che faremo. Sappiamo tutti che la fonte scientifica di quanto abbiamo fatto contro la pandemia non ha evitato controversie anche aspre né divisioni, che hanno vistosamente coinvolto gli stessi scienziati. Quanto di peggio per dar luogo a egemonia. Anche questa però è una lezione di cui tener conto. C'è chi ha scritto che la sclerosi dei vecchi partiti e la separazione che ne è conseguita fra elite e ceti popolari hanno coinvolto anche gli scienziati, visti come *establishment* e quindi partecipi essi stessi della scarsa affidabilità attribuita alla politica. Ma la virtù epistemica del loro apporto è irrinunciabile e una democrazia affidabile ha il compito di dotarsi di procedure attraverso le quali tale virtù sia percepita da tutti. Lo sappiamo bene che il mondo della scienza non è un monolite, guai se lo fosse. Ma guai anche a una tribuna sulla quale si alternano scienziati diversi e si trattano fra di loro- e si fanno trattare- come siamo abituati a veder fare con i politici. Non è di sicuro questa la procedura più adatta. Certo si è che i primi sui quali incombe la responsabilità della necessaria formazione di una cultura ambientale egemone sono **gli scienziati**; i quali sono sicuramente in grado di capirlo, facendo capire a noi che a determinate azioni seguono necessariamente, o anche solo probabilmente, determinate conseguenze; nel bene e nel male.

Quando entrano in campo le istituzioni, sulla base delle indicazioni della scienza, arriva il secondo, fondamentale corollario: ci si deve saper **sottrarre alla tentazione del centralismo**, una tentazione particolarmente forte in tempi di emergenza, ma che proprio in una emergenza come quella che ci aspetta è davvero la tentazione sbagliata. Se è vero infatti che l'approdo ha da essere, non l'arrivo delle scelte di governo in Gazzetta Ufficiale (e a quel che segue provvede la forza del diritto), ma la generalizzata convinzione che esse vanno condivise e attuate dal maggior numero possibile di noi e possibilmente da tutti, di che cosa dispongono le istituzioni centrali di una democrazia per arrivarci, una volta esclusi gli strumenti dei regimi autoritari e pur attivando i limitati strumenti democratici poc'anzi passati in rassegna? Non dispongono di ciò che, a quel punto, serve di più, vale a dire i processi e le vere e proprie procedure di partecipazione che, in modi diversi, coinvolgono tanti cittadini attivi ora nell'elaborazione, ora nell'attuazione delle scelte pubbliche e che sono previste e praticate, non a caso, nelle **sedi regionali e locali**, le sedi più vicine al territorio. Il **coinvolgimento**, sia chiaro, non è non sarà mai totalitario, ma i **cittadini** che si faranno coinvolgere potranno essere ciò che erano gli intellettuali nel disegno della cultura egemonica di Gramsci, i portatori presso gli altri della voce e degli argomenti che servono. E alla fine il risultato potrà essere il più collimante con i principi democratici, un'ampia e diffusa osservanza non per costrizione, ma per convinzione.

Quello dei processi partecipativi è uno dei capitoli per decenni meno esplorati delle nostre democrazie, il che può sembrare un paradosso in presenza di una Costituzione come quella italiana (ma non è la sola), che in una delle sue disposizioni fondamentali ancora il principio di eguaglianza alla possibilità che ciascuno deve avere di partecipare pienamente alla vita collettiva. Il fatto si è che fra i Costituenti del secondo dopoguerra prevalse l'idea che la democrazia fosse tale in quanto effettivamente rappresentativa e che la rappresentatività avesse bisogno di un unico correttivo di democrazia c.d. diretta, il referendum su singole leggi. Tanto più che c'erano allora- ed era la loro stagione d'oro- i partiti politici a fare da tessuto connettivo fra cittadini e istituzioni, aggregando domande e interessi, convogliandoli verso le sedi decisionali, facendo maturare via via i consensi su ciò che essi stessi venivano facendo nelle istituzioni rappresentative. La partecipazione diretta dei cittadini ai processi decisionali era fuori da questo quadro e vi sarebbe entrata più tardi, ma solo, inizialmente, come enunciazione programmatica negli statuti regionali e locali, dove serviva a caratterizzare una vita politico-istituzionale più vicina al territorio e quindi a più diretto contatto coi cittadini. Si pensi che nelle prime letture dell'ordinamento costituzionale spagnolo, questi istituti partecipativi non venivano neppure ricondotti all'art.23 della Costituzione, relativo appunto alla partecipazione, ma erano ritenuti espressione del solo diritto "autonomico".

Non a caso le cose sono venute cambiando e sono venute cambiando via via via che si essiccava il tessuto connettivo rappresentato dai partiti. Le enunciazioni statutarie si sono sempre più tradotte in istituti reali e realmente praticati e la loro rilevanza costituzionale, in chiave di partecipazione, è stata riconosciuta. **Davanti al vuoto che si è aperto nella società liquida**, davanti ai **poli aggreganti a vocazione divisiva** successivamente emersi, è anche emersa la potenzialità della **democrazia partecipativa come veicolo** degli interessi comuni, **del bene comune**. Nella nostra dottrina più recente c'è chi ha scritto che essa è non meno irrinunciabile della scelta elettorale dei propri rappresentanti. Non c'è democrazia senza tale scelta, ma essa, di per sé, ben può essere fatta al solo fine di proteggere i propri individuali interessi, senza alcuna attenzione al bene comune. Per converso sono proprio la partecipazione, la discussione con altri che essa comporta, la valutazione reciproca degli argomenti che possono portare a quel *rendez vous* fra interesse individuale e bene comune, che è il vero approdo del processo democratico.

Non voglio esagerarne la portata, ma la prassi che ha cominciato ad instaurarsi al riguardo nel nostro Paese, così come in Spagna, è sufficiente a dire che questo è un cavallo su cui si può puntare, orientandone l'uso in direzione anche diversa rispetto a quelle sinora privilegiate. La partecipazione è stata infatti principalmente ricondotta a quella democrazia deliberativa, che vuole far concorrere i cittadini soprattutto all'elaborazione delle misure in itinere. Ciò è tuttavia plausibile e prevedibile per le misure a dimensione locale, meno per quelle a dir poco nazionali, rispetto alle quali le

assemblee e i relativi dibattiti sono destinati a servire soprattutto per informare, superare obiezioni e quindi convincere sui comportamenti da tenere per concorrere al bene comune.

Il bene comune. È una locuzione antica, secondo alcuni (non chi vi parla) addirittura logora. Eppure, nella materia di cui qui ci occupiamo il bene comune ha un duplice valore fondativo, non solo di per sé, ma in quanto matrice e risultante di un **lavoro impostato su moduli cooperativi**. In primo luogo lo ha con riferimento ai rapporti fra istituzioni centrali e autonomie, che noi, noi italiani, abbiamo vissuto sinora sulla premessa che esse abbiano sfere di interessi distinte –definite dalle rispettive competenze- con lo Stato che si occupa dei temi nazionali e le autonomie che fanno valere le rispettive diversità, facendolo sia pure nell’ambito di principi comuni. Ci è stata finora estranea l’idea che il necessario perseguimento di un unico bene imponesse a tutti di collocarsi sullo stesso percorso. È stata estranea alle Regioni, attente a rimarcare diversità, ma lo è stata anche allo Stato, che non appena ravvisava e ravvisa ragioni di interesse nazionale, fa quella che si chiama “chiamata in sussidiarietà” e si impossessa della competenza, lasciando alle Regioni la sola intesa, in Conferenza, su quello che fa. Ebbene, è questo che va cambiato, su entrambi i lati. Il modello da seguire è quello del federalismo cooperativo, che in presenza di un bene comune pone le risorse di tutti e di ciascuno al servizio della sua realizzazione e non consente a nessuno, neanche allo Stato, di avere l’esclusiva.

Solo così, per essere concreti, quando arriva il momento, gli apparati sono tutti presenti e sintonizzati, mentre le assemblee potranno giovare dell’apporto di sindaci e di assessori regionali, di consiglieri locali e di consiglieri della Regione, un personale preparato e abituato ai confronti, che mai lo Stato da solo potrebbe mobilitare. Né ci si chieda chi ci sarebbe dall’altra parte, dalla parte dei cittadini. A parte i tanti che già oggi si manifestano in vari modi e che non vedono l’ora di avere occasioni del genere, **basterebbe che le istituzioni mobilitassero, per tali occasioni, i tanti volontari ed addetti al terzo settore**. Sono oltre quattro milioni, in contatto, a loro volta, con quasi quaranta milioni di persone. Insomma, gli ingredienti della democrazia non ci mancano, basta volerli e saperli usare.

Ed entra in gioco qui la seconda e non meno importante ragione del valore fondativo, in questa materia e con questo impianto cooperativo, del bene comune. Una brevissima premessa, per me assolutamente necessaria. Non sarò io a negare, né i benefici che arreca all’economia il principio della concorrenza, né i danni assai spesso prodotti dal ricorso delle imprese alla cooperazione reciproca. Lì non c’è nulla da toccare. Ma che il mondo del futuro riesca ad essere migliore nell’interesse di tutti se ciascuno Stato baderà soltanto al proprio interesse, questo davvero non è credibile. Davanti ai fenomeni con cui abbiamo a che fare **in materia ambientale, non c’è bene**

comune senza cooperazione. Mai come in questo nuovo frangente della storia del mondo, avremo modo di accorgerci quanto **noi, componenti della famiglia umana**, siamo tutti eguali, **tutti legati l'uno all'altro dalla incombenza degli stessi problemi**; bisognosi perciò delle stesse soluzioni e feriti dalle stesse inadempienze, ovunque esse accadano e chiunque di noi le faccia accadere sul nostro piccolo pianeta.

La **cooperazione** che servirà al mondo dei prossimi decenni è ancora **largamente da inventare**. Abbiamo stipulato **trattati a** tutela dell'ambiente, ma come garantirne il rispetto da parte degli Stati è un quesito che ancora oggi sbatte nei **privilegi della loro perdurante sovranità**. Mentre scrivo è aperta la questione del Congo, che, in violazione degli impegni assunti per la protezione delle sue foreste (sue, ma patrimonio prezioso per tutti noi), si accinge a concedere ventisette concessioni per il pompaggio di idrocarburi in aree che ne fanno parte. E non parliamo degli Stati che, in un contesto del genere, fanno guerra ad altri Stati, negando come più non si potrebbe il principio di cooperazione e provocando perdite di vite umane, distruzioni e una allocazione di risorse assolutamente folle rispetto ai bisogni del mondo.

Sarà necessario il contributo di tutti, e quindi anche il nostro, per superare i tantissimi ostacoli che rendono oggi la cooperazione internazionale così debole e, quando c'è, troppo frammentata per essere efficace. Certo, un'egemonia culturale tanto vasta e profonda da convincere il mondo intero nessuno ha mai osato neppure pensarla. Ma è anche vero che nessuno ha mai vissuto prima d'ora un'evenienza con le caratteristiche eccezionali di questo cambiamento climatico, tali da mettere a repentaglio la sopravvivenza stessa degli esseri umani. **Cominciamo allora noi** a creare le condizioni che servono, nella cornice delle nostre democrazie. Noi all'interno di ciascuna democrazia e noi europei **attraverso la nostra Unione**, che già oggi ha tante carte per assolvere a un ruolo trainante in vista di una cooperazione la più ampia e la più efficace possibile nel mondo: pensiamo all'esperienza cooperativa che abbiamo fatto con la pandemia, al nostro riconosciuto primato nella regolazione di fenomeni di rilievo sopranazionale, al peso che già abbiamo avuto nelle conferenze ambientali.

Nel suo famoso libro sulla pace perpetua, **Immanuel Kant** inserì un capitolo sulla garanzia della stessa pace, nel quale scrisse: "Ciò che fornisce la garanzia è niente di meno che **la grande artefice natura**, dal cui corso meccanico si vede brillare la finalità che **dalla discordia fra gli uomini fa sorgere la concordia** anche contro la loro volontà; per questo viene chiamata destino".

Davanti a noi, **oggi, c'è proprio la natura**, a cui le nostre azioni non cooperative hanno fatto un grandissimo male. Potremmo affidarci alla speranza che sia essa stessa, allora, a spingerci oggi alla concordia. Può anche darsi che accada, l'emergenza climatica fa e farà paura. Ma **non ci affidiamo**

solo a questa speranza. Come sappiamo, per la sua pace perpetua, alla fine non lo fece neppure Kant.