RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 2 - 2020

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Elisa Cavasino
Aldo Carosi
Carlo Colapietro
Giovanna Colombini
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Nicola Lupo
Vanessa Manzetti
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Guido Rivosecchi
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi
Giuseppe Verde

Direttore Responsabile
Laura d'Ambrosio

Vice Direttore
Francesco Sucameli

Responsabili di redazione
Giovanni Guida
Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Aldo Carosi ……..……..……p.4

DOTTRINA

Fobonomia
Massimo Luciani…….……..……...……p.8

I rapporti contrattuali nel periodo di pandemia tra norme emergenziali e diritto comune
Vincenzo Barba.…….……..……...…p.14

Le alterazioni del diritto del bilancio nell'emergenza sanitaria
Camilla Buzzacchi……..……..……...……p.36

La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V
Daniele Cabras……..……..……...…p.52

Democrazia cognitiva e decisione di bilancio
Marcello Degni…….……..……p.61

A good balance sheet. Contabilità, bilancio, Stato: appunti su un percorso storico-istituzionale fra modernità e pos-modernità giuridica
Giulio Stolfi …….……..……..……p.81

Lo speciale regime giuridico temporaneo UE applicabile agli Aiuti di Stato in risposta all'emergenza economico-sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19
Simone Mezzacapo…….……..……p.100

I controlli della Corte dei conti come giurisdizione nell'ottica di razionalità della "Costituzione in senso sostanziale"
Andrea Luberti……..……p.128

Prime riflessioni critiche sulla nuova responsabilità erariale nel decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 conv. in legge 11 settembre 2020, n. 120
Carlo Efisio Marrè Brunenghi ……..……p. 151

La responsabilità erariale nella gestione della spesa sanitaria: ricognizione della giurisprudenza
Laura d'Ambrosio…….……..……..……p.172

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

I limiti al potere sostitutivo del prefetto e contestuale scioglimento degli organi comunali: considerazioni a margine della sentenza Cons. stato, 3 luglio 2020, n. 4288
Marco Bevilacqua…….……..……..……p.193

DEMOCRAZIA COGNITIVA E DECISIONE DI BILANCIO[1]

di Marcello Degni
Professore Università di Ca' Foscari

SOMMARIO

1. La crisi della democrazia.
2. Alcuni fili per ricucire la tela.
3. La dimensione europea.
4. La democrazia cognitiva.
5. Il principio del discorso.
6. La razionalità limitata.
7. Il nesso tra democrazia e bilancio pubblico.
8. Il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio
9. La riorganizzazione del bilancio.

ABSTRACT

Cognitive democracy and budgetary decision
This article deals with the crisis of modern democracy in relation to its capacity to represent voters. One particular aspect of interest is the development of political dialogue to arrive at shared decisions. Nevertheless, in the case of the budget decision, for example, the technical difficulties of communication render the ability to dialogue much more complex. Although the ultimate aim of the budgetary decision is to bring together the different interests, this is made more difficult if, at the time of the budgetary decision, the space for discussion is compressed and limited. The result being that any outstanding source of conflict remains latent, but not resolved. Indeed, what can be noted in Parliament is a deterioration of the budgetary decision process towards one of mere ratification. A reform of parliamentary procedures would therefore appear to be necessary, one which would also impact on the time frame so that debate on budgetary choices may not be compromised.

1. La crisi della democrazia.

La tela della democrazia presenta smagliature robuste e l'unica cura efficace consiste nel farne un tema di ricerca permanente, comparato e interdisciplinare[2]. La ricerca più attenta,

---

[1] L'articolo è stato sottoposto a procedura di referaggio

[2] Il tema è stato affrontato in modo sistematico nella ricerca di G. DUSO, di cui si richiama, tra i molti, il volume *Oltre la democrazia, Un itinerario attraverso i classici,* Roma, 2004. Un tema fondamentale che si evince da questa riflessione teorica consiste nella netta distinzione tra "democrazia degli antichi e democrazia dei moderni", in controtendenza rispetto alla "maggioranza delle trattazioni dei lessici della politica". Secondo l'approccio tradizionale "il nucleo identico" sarebbe "contenuto nell'etimo del termine, che viene inteso come esprimente il popolo quale soggetto del potere: il *kratos* del *demos"*. Le differenze che si registrerebbero su questa base si riferirebbero alle modalità di espressione di questo meccanismo e, tra queste, la principale sarebbe nell'esercizio diretto nell'era premoderna e in quello indiretto, "mediante rappresentanti", nello Stato moderno". "Se riflettiamo sull'espressione potere al popolo", ci dice Duso, "ci possiamo rendere conto che tra la democrazia degli antichi e quella dei moderni la differenza non consiste tanto nel modo di esercitare il potere, quanto nel modo di pensare la politica e i suoi termini fondamentali". La democrazia negli antichi "indica una forma di governo" e dunque "implica come naturale e razionale che tra gli uomini vi sia la distinzione tra governanti e governati". L'affermazione, nella modernità, dei concetti di uguaglianza e libertà, "che stanno alla base di quelli di popolo e potere" fanno "perdere di significato" alla forma di governo degli antichi, "che trovava nel governo il suo principio ordinatore e nel quale aveva per conseguenza rilevanza la distinzione" tra le diverse forme (monarchia, oligarchia, democrazia). La monarchia, nella ricostruzione di Erodoto, degenera fatalmente nella tirannia, secondo un ragionamento che si intreccia molto con le considerazioni svolte sulla decisione di bilancio. Il tratto distintivo "del regime di uno solo" è, infatti, "il puro arbitrio e l'esonero da qualsiasi obbligo di rendiconto". La concentrazione "della funzione di comando e di governo nelle mani di uno solo implica la facoltà…di fare ciò che si vuole…senza

appena richiamata, ci ha spiegato chiaramente che non ha senso la "negazione della rappresentanza che è connaturata all'idea della democrazia diretta" in quanto "la dimensione del popolo come grandezza costituente e come soggetto politico e la procedura rappresentativa costituiscono due concetti che si incrociano e si legano necessariamente nella pratica delle moderne democrazie" (Duso cit. di seguito).

Le scorciatoie chirurgiche possono produrre guasti profondi (basti pensare agli interventi occidentali nei paesi del nord africa o al pauperismo venezuelano) ma l'inerzia è forse un male ancora peggiore. Le tensioni che scuotono la democrazia americana sono emblematiche: l'acuirsi delle disuguaglianze sta mettendo a dura prova il sistema di contrappesi del modello presidenziale, addirittura fino alla adombrata ipotesi di non accettazione del risultato elettorale. L'idea della democrazia come "purgatorio indefinitamente perfettibile"[3] è, non da oggi, in seria difficoltà e, sotto i colpi del populismo, rischia di cedere il passo a forme di democrazia

---

dover rendere ragione delle proprie azioni, senza essere sottoposti a verifica" (confronta sul punto il saggio di G. CARILLO, "Nel molto c'è il tutto", nel richiamato volume a cura di Duso). L'assenza del dovere di rendiconto produce nel monarca: "tracotanza" (*hybri*s) che si contrappone al "buongoverno" (*eunomie*) e rompe le consuetudini; "violenza" (*bie*); e "invidia" (*phthonos*). "Quando Erodoto osserva che il tiranno rimane *aneuthynos"* – sottolinea Carillo – "è subito chiaro il riferimento a uno dei criteri identificativi di una costituzione democratica, l'istituto della *euthyna* (il termine tecnico che designa l'obbligo di rendiconto per chi abbia esercitato una carica)". La preferenza per il governo dei molti (isonomia), rispetto anche al governo "di pochi virtuosi" (oligarchia) presenta comunque delle criticità. Isonomia significa governo della maggioranza (connotato dal "sorteggio delle cariche di governo", rendicontazione, e "collocazione della funzione deliberativa" nella "sfera comune"). Si pone quindi il tema di delineare "il luogo della decisione politica" (*meson*) in cui comporre la molteplicità dei diversi segmenti della polis, ovvero, in altri termini, lo spazio del mediatore che agisce "attraverso l'arbitrato della legge scritta e certa". Ma solo il governo della legge "e non delle fazioni" può determinare una situazione in cui la scelta della maggioranza rappresenti un'alternativa sensata alla tirannide. Altrimenti, se nel molto si esprime il tutto, come si è detto, il rischio potrebbe essere l'annullamento della minoranza, in assenza di un *kratos* "legittimato da procedure neutrali e razionali". Di contro *kratos* e scissione possono essere intese non come una "patologia, ma la sostanza stessa della democrazia". Su questo si gioca la scelta del modello: se il conflitto si intende come elemento disgregante (nella dimensione del *demos* incapace di contenere ed esplicitare le proprie esigenze o dei pochi "cittadini eminenti" che tendono a prevalere l'uno sull'altro) l'esito sarà quello monarchico dei cui limiti si è detto all'inizio.

[3] La frase è stata pronunciata da W. Churchill comparandola "tra un paradiso comunista fallace e l'inferno fascista" richiamata da G. DAUVÈ E K. KRESICH in *Oltre la democrazia*, Napoli, 2016. Nello stesso senso l'altra famosa frase dello statista britannico: "è stato detto che la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle altre che si sono sperimentate", pronunciata alla Camera dei Comuni l'11 novembre 1947.

illiberale che non suona più come un ossimoro (peraltro, in passato, il modello ha annoverato molti illustri sostenitori come Pareto[4], Mosca[5], Michels[6]).

---

[4] Una rappresentazione del pensiero di Vilfredo Pareto sul tema si ritrova nel libro La trasformazione della democrazia, pubblicato nel 1921 da Corbaccio (Milano), che raccoglie 4 articoli pubblicati nel 1920 nella "Rivista di Milano". Il volumetto, che ebbe grande successo al tempo (si contano ben otto edizioni) è stato recentemente ristampato dall'editore Castelvecchi (2016). Nel saggio *Il ciclo plutocratico* (pag. 71 – 86 dell'edizione originale) Pareto individua alcuni caratteri di fondo nelle società occidentali (le "nostre società), che mostravano chiaramente, negli anni Venti del secolo scorso, la fine dell'omogeneità, che è alla base della analisi schmittiana. Tra questi caratteri l'autore rileva: "La importanza ognora crescente di due classi sociali, cioè dei ricchi speculatori, e di quella degli operai, o se vogliamo, in generale, dei lavoratori. Si vede crescere e prosperare la 'plutocrazia', se si pone mente al primo di questi due fenomeni, 'la democrazia' se si bada al secondo; i termini plutocrazia e democrazia essendo intesi nel senso alquanto indeterminato del linguaggio volgare". P. rileva: "Una lega parziale fra questi due elementi, il che è specialmente notevole dalla fine del XIX secolo in qua. Sebbene, in generale, speculatori e lavoratori non abbiano interamente comuni gli interessi, pure accade che parte dei primi e parte dei secondi trovino profittevole di operare nel medesimo verso, a fine di imporsi allo Stato e di sfruttare le altre classi sociali"; "Mentre cresce il potere delle due classi anzidette, declina quello di due altre, cioè quella dei possidenti ricchi od anche solo agiati, che non sono altresì speculatori e quella dei militari; ed oramai il potere dei secondi è ridotto a ben poco. … Uno dei segni dell'intensità di tale fenomeno è l'estensione ognora crescente del suffragio elettorale, dagli abbienti ai non abbienti. … Poco alla volta l'uso della forza passa dalle classi superiori alle inferiori. Tale carattere, e anche il seguente, sono uno degli aspetti dello sgretolamento del potere centrale". Il "seguente" sono, secondo P., i "parlamenti moderni", "strumento efficace della plutocrazia demagogica"; "Essi, nelle elezioni, prima, nelle deliberazioni, dopo danno largo campo all'attività degli uomini aventi gran copia degli istinti delle combinazioni. Perciò il reggimento parlamentare moderno segue in parte le sorti della plutocrazia: prospera, decade con essa; e le sue trasformazioni, dette anche trasformazioni della democrazia, si accompagnano con le vicende della plutocrazia". Se traduciamo il termine plutocrazia (che significa il predominio nella vita pubblica di gruppi detentori della maggior parte della ricchezza mobiliare, ovvero etimologicamente, governo della ricchezza), con quello, più "contemporaneo", di casta, queste considerazioni, sviluppate alla vigilia della svolta autoritaria in Italia, acquistano nuova (e preoccupante) attualità.

[5] G. MOSCA esprime con nettezza la sua teoria sulla "classe politica", nel volume *Teorica dei governi e governo parlamentare*, scritto nel 1884, a 26 anni, ora in G. SOLA (a cura di), *Scritti politici di Gaetano Mosca*, Vol. primo, Torino, 1982 e successivamente sviluppata negli altri lavori, tra cui *Elementi di scienza politica* del 1886 (integrata nel 1923 con le aggiunte alla seconda edizione, fino alla Storia delle dottrine politiche del 1937. Si rinvia, per approfondire il pensiero dell'autore ai saggi di N. BOBBIO su Moneta e credito *Gaetano Mosca e la teoria della classe politica* (numero 57 del 1962) e C. MARTINELLI, *L'organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*. Nella Teorica si ritrova la convinzione che il governo spetti ad una minoranza organizzata ("In tutte le società regolarmente costituite, nelle quali vi ha ciò che si dice un governo, noi oltre al vedere che l'autorità di questo si esercita in nome dell'universo popolo, oppure di un'aristocrazia dominante, o di un unico sovrano […], troviamo costantissimo un altro fatto: che i governanti, ossia quelli che hanno nelle mani ed esercitano i pubblici poteri, sono sempre una minoranza, e che, al di sotto di questi, vi è una classe numerosa di persone, le quali non partecipando mai realmente in alcun modo al governo, non fanno che subirlo; esse si possono chiamare i governati", p. 203). Si ritrova anche la cosiddetta autonomia del politico, che troverà in altri autori maggiore declinazione («in ogni governo regolarmente costituito la distribuzione di fatto dei poteri politici non è sempre d'accordo con quella di diritto» pp. 365-366). Infine, M. nutriva forti perplessità sulla rappresentanza e, da "conservatore incorreggibile" (Bobbio, cit. pag. 13) sul suffragio universale, cui si oppose costantemente («Chiunque abbia assistito ad un'elezione sa benissimo che non sono gli elettori che eleggono il deputato, ma ordinariamente è il deputato che si fa eleggere dagli elettori: se questa dizione non piacesse, potremmo surrogarla con l'altra che sono i suoi amici che lo fanno eleggere. Ad ogni modo questo è sicuro, che una candidatura è sempre l'opera di un gruppo di persone riunite per un intento comune, di una minoranza organizzata che, come sempre, fatalmente e necessariamente s'impone alle maggioranze disorganizzate», p. 476). Si veda anche C. Pinelli, La questione del diritto di voto in Gaetano Mosca e nei costituzionalisti italiani, in Materiali per una storia della cultura giuridica, 2, 1998, pp. 433-454; id. "Un errore quasi necessario". Il suffragio universale nel pensiero di G. MOSCA, in *Quaderni costituzionali*, 1,2001, pp. 155-166. Il 19 dicembre del 1925 M. si pronunciò contro il disegno di legge voluto da Mussolini sul rafforzamento dei poteri del capo del Governo ("[…]io non avrei mai creduto di dover essere il solo a fare l'elogio funebre del regime parlamentare […] io che ho sempre adoperato una critica aspra verso il Governo parlamentare ora debbo quasi rimpiangerne la caduta […] una forma di governo è già benemerita, quando non impedisce lo sviluppo ed il progresso di una nazione, e ciò basta per potere affermare che non è venuto ancora il momento della sua trasformazione radicale […] noi vecchi abbiamo il dovere [..] di non approvar quei cambiamenti che giudichiamo intempestivi. Da parte mia se li approvassi voterei contro la mia

Il rischio è quello di sprofondare in forme di democrazia identitaria di matrice schmittiana[7]. L'approccio identitario del giurista tedesco, "rappresenta certamente un esempio estremo, una concezione della democrazia affatto particolare, che ha condotto alla 'notte della democrazia', alla sua dissoluzione" ma, nello stesso tempo, esprime "critiche ai caratteri propri dei regimi democratici" che, dopo cento anni, mostrano una preoccupante attualità: "pulsioni plebiscitarie e critiche al regime parlamentare, ricerca di identità e insofferenza nei confronti del sistema politico-rappresentativo, volontà decisioniste ed irritazione nei confronti della ricerca del compromesso, preferenza per la legittimità contro una legalità ritenuta un ostacolo alla sovranità ed ai poteri, esasperazione della contrapposizione tra l''amico' e il 'nemico'". Queste considerazioni, ci dice Azzariti, rendono attuale una "rivisitazione critica" del pensiero schmittiano, al fine di trarre indicazioni utili per delineare "possibili alternative" allo stato di cose presenti e alle derive che potrebbero scaturirne. La democrazia identitaria è in Schmitt alternativa ad ogni ipotesi di democrazia rappresentativa. "A fondamento delle democrazie non vi è l'idea liberale dell'uguaglianza dei diritti, bensì … il principio di omogeneità"; con la conseguenza dell'eventuale "eliminazione o annientamento di ciò che è eterogeneo". Sostiene Schmitt nel "Il concetto di politico": "La forza politica della democrazia" si esprime "nella sua capacità di eliminare o tenere a distanza lo straniero e il diverso, colui che minaccia l'omogeneità". La democrazia deve essere quindi presidiata non solo nello stato di eccezione, ma anche nei periodi "normali", perché il venir meno della omogeneità nella società complessa, in particolare nel campo economico, rende necessaria l'autonomia del politico, per garantirne una unità artificiale (la democrazia diviene, in altri termini, un "mito politico"). La legittimità prevale sulla legalità, perché "solo la legge politica riesce ad esprimere la volontà del popolo, una volontà del popolo unitariamente intesa, retta dal principio di identità", nel cui nome "tutto può essere sacrificato" (Azzariti). La prevalenza dell'identità si riflette inevitabilmente sul

---

coscienza, contro le mie intime convinzioni, e perciò sono costretto a dare il voto contrario alle proposte che ci sono ora davanti").

[6] La posizione di Roberto Michels è particolarmente interessante perché ci consente di inquadrare la posizione elitista sotto un profilo non conservatore. Il sociologo ha avuto una biografia complessa e contraddittoria: nato a Colonia è dapprima militante della socialdemocrazia tedesca, si trasferisce in Italia e, dal sindacalismo rivoluzionario aderì, dopo la Prima guerra mondiale, al fascismo. L'opera principale di M., allievo di Max Weber, la "Sociologia del partito politico" è del 1910 (nel 1912 la prima edizione italiana, UTET), quando ancora, pur avendo lasciato la socialdemocrazia tedesca, professava idee socialiste. Già nel sottotitolo dell'opera "studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici" si comprende la linea di ricerca dell'autore che teorizza "la ferrea legge dell'oligarchia" ("Mentre la maggioranza delle varie scuole socialiste ritiene che in un futuro più o meno lontano sarà possibile attuare un assetto di vera democrazia, e mentre la maggior parte di coloro stessi che professano una concezione politica aristocratica reputa che la democrazia, pur essendo dannosa per la società, sia però suscettibile di realizzazione, si ha d'altro canto nel mondo della scienza una corrente conservatrice che nega risolutamente e per tutti i tempi una siffatta possibilità"). La corrente cui si riferisce M. è quella di Gaetano Mosca, fautore della richiamata teoria della "classe politica" (a pag.418 del volume M espone un "abbozzo di schema per l'eziologia dell'oligarchia nei partiti democratici" che fa derivare da tre distinti momenti: psicologia individuale, necessità tecnica dell'organizzazione e psicologia delle masse). Nelle considerazioni finali della Sociologia M. afferma che "L'esistenza dei capi è un fenomeno congenito a qualunque forma di vita sociale" e che ciò "è incompatibile coi postulati più essenziali della democrazia" e che "l'organizzazione [il partito] è la madre del predominio degli eletti sugli elettori, dei mandatari sui mandanti, dei delegati sui deleganti. Chi dice organizzazione, dice oligarchia". E aggiunge che: "L'idea della rappresentanza degli interessi popolari, a cui la grande maggioranza dei democratici, specialmente le vaste nasse operaie dei paesi di lingua tedesca, continuano ancora ad aggrapparsi con tanta tenacia e tanta sincera fiducia, è un'illusione provocata da un falso effetto di luce, da un effetto di miraggio". Secondo M. "L'immaturità obbiettiva della massa non è solo un fenomeno transitorio ed eliminabile col progresso della democratizzazione…. È, per contro, nella natura della massa stessa in quanto massa, che, anche se organizzata, è affetta da immanente incompetenza a risolvere tutti i vari problemi che le si presentano, perché massa per sé amorfa, e quindi bisognosa di divisione del lavoro, di specializzazione e di direzione". Anche in questo caso l'attualità delle considerazioni è, per certi aspetti, sconcertante.

[7] Per un'analisi del pensiero di Carl Schmitt si rinvia alla lucida analisi di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma Bari, 2005.

concetto di rappresentanza, che è visto come "il primo limite naturale della democrazia" e porta Schmitt a sostenere paradossalmente che "una dittatura è possibile solo su un fondamento democratico". Ciò si riflette sulla critica radicale del giurista tedesco al ruolo del Parlamento "che può solo generare dissoluzione, senza riuscire a rappresentare la (presunta) unitaria volontà popolare"[8].

Questi modelli non cognitivi tendono a prevalere perché apparentemente si presentano più decidenti, meno imballati da una discussione inconcludente e indeterminata che porta allo stallo decisionale (si pensi solo alla vicenda del Parlamento britannico successiva al referendum sulla Brexit). La scorciatoia decisionista fondata sul leader che si rapporta al popolo sta vivendo una fortunata stagione anche se può scadere, nel caso di contrappesi deboli (come in Turchia o in Russia), nell'autocrazia più brutale; ma il confronto che forse mostra più di ogni altra cosa l'esigenza di riprendere di buona lena il lavoro di tessitura cognitiva è, nel medio periodo, quello con il modello cinese, dove la democrazia, soppiantata da una competizione esasperata a ogni livello, produce crescita e benessere. Sviluppo di una società complessa e assenza di democrazia non si erano, fino ad ora, mai viste[9].

Oltre al profilo geo-politico richiamato in nota e che esula da questa trattazione, assume particolare rilievo per il nostro ragionamento il confronto, nel modello cinese, tra meritocrazia politica e limiti della democrazia, da cui la seconda uscirebbe sconfitta[10]. Bell si chiede nel

---

[8] Schmitt preferisce "pronunce dirette della volontà popolare": "Se i cittadini aventi diritto al voto non eleggono un deputato, ma in un referendum, in un cosiddetto plebiscito reale, decidono effettivamente da sé e rispondono con un 'si' o con un 'no' a una domanda loro posta [solo così] il principio dell'identità è realizzato al massimo grado"; e ancora la forma più naturale della manifestazione diretta della volontà di un popolo è il grido della moltitudine riunita che approva o respinge, l'acclamazione". Queste affermazioni, che risalgono al 1927, suonano di grande attualità, (inquietante per chi scrive), se confrontate con proposte recenti, quali l'abolizione del vincolo di mandato, il sorteggio delle cariche elettive, la sostituzione del Parlamento con forme di democrazia diretta che, non considerando la crescente complessità del reale, puntano a ridurre a scelte dicotomiche le decisioni, peraltro influenzabili da forme di acclamazione mediatica.

[9] La letteratura sul tema è amplissima. Si veda, da ultimo, A. ARESU, *Le potenze del capitalismo politico, Stati Uniti e Cina*, Roma, 2020, in cui si richiama la affermazione del *China Daily* secondo cui "la Cina, guidata dal Partito comunista cinese", abbia intrapreso "la strada del 'socialismo con caratteristiche cinesi' sotto Deng Xiaoping e che il frutto principale della stagione avviata nel 1978, dopo quarant'anni, è l'uscita dalla povertà di ottocento milioni di persone, più del doppio degli abitanti dell'area dell'euro". Nei primi cinque anni sotto la guida di Xi Jinping, il numero di cinesi emersi dalla povertà ammonta a 68 milioni: 37.000 ogni giorno". Questa constatazione apre una serie di riflessioni: sul modello economico del capitalismo cinese; sulla natura della competizione con il modello occidentale (USA); sulle analogie-differenze che gioca l'eccezione della sicurezza sui limiti alla piena esplicazione del modello nei differenti contesti. Il tema è stato approfondito in modo originale da F. Rampini, da ultimo nel volume "La seconda guerra fredda: lo scontro per il nuovo dominio globale", Mondadori, 2019, in cui si analizzano i fattori che spingerebbero al conflitto strategico i due stati. Il rischio è quello esemplificato dalla "trappola di Tucidide" (la rivalità tra Sparta e Atene che sfociò nella guerra del Peloponneso), che si mette in moto quando una potenza dominante tenta di bloccare in ogni modo, guerra inclusa, un'altra potenza in fase di ascesa. L'antidoto più efficace per scongiurare la trappola è rappresentato, ad avviso di chi scrive, dal superamento del nuovo bipolarismo USA – Cina con il consolidamento di una *governance* multilaterale, in cui l'Europa può giocare un ruolo cruciale, e di progetti globali più cogenti rispetto a quelli fino ad ora implementati (l'Agenda ONU 2030, con i suoi 17 punti, si muove in questa direzione).

[10] Il riferimento è al libro del sociologo D. A. Bell, *Il modello Cina*, Roma, 2019, prefazione alla traduzione italiana di S. MAFFETTONE (edizione originale del 2015). L'autore si interroga se la democrazia sia il "meno peggiore dei sistemi politici", mettendo in discussione la richiamata affermazione di Churchill alla Camera dei Comuni. La riflessione parte dalla constatazione che la democrazia ("una persona, un voto") non possa, secondo alcuni (tra cui S. Huntington *Ordine politico e cambiamento sociale*, Catanzaro, 2012), instaurarsi in modo repentino nei paesi in via di sviluppo poiché ciò "potrebbe destabilizzare sistemi fragili". Si tratterebbe, in sintesi, di "una disputa sui tempi", verso l'orizzonte del consolidamento democratico, visto come "fine della storia" (F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Torino, 1992. La scelta della democrazia elettorale come miglior sistema politico è dibattuta, argomenta Bell, anche in Cina, a livello accademico, "e la disputa è maggiormente incentrata sul momento opportuno" in cui introdurla ("diventerà praticabile quando la popolazione cinese sarà più istruita e urbanizzata" e ci saranno meno contadini; vedi sul punto Bell pag. 54 e nota 4 a pag. 240).

primo capitolo del suo lavoro se la democrazia sia "il meno peggiore dei sistemi politici" nel caso in cui "l'alternativa è la meritocrazia politica come viene messa in pratica nel mondo moderno"[11] e contesta "l'idea che le democrazie continueranno ad agire meglio delle meritocrazie politiche per gli indicatori chiave di buon governo nel prossimo futuro"[12].

L'approccio meritocratico indaga sulle metodologie necessarie per la scelta di buoni leader, che ricalcano l'analisi weberiana: "passione, senso di responsabilità e capacità di valutazione"[13]. Queste caratteristiche in una "società rinnovatrice e perlopiù pacifica" come la Cina, nell'ambito di una "leadership collettiva", si adattano a ciò che "Weber definisce funzionario, con lunghi periodi di formazione preparatoria e conoscenze intellettuali in diversi ambiti disciplinari" (non a caso nella Cina contemporanea "funzionari politici e pubblici non

---

[11] Bell rileva che la tesi di A. Sen "secondo cui in democrazia non vi sono carestie" (A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000) e quella "secondo cui le democrazie non vanno in guerra l'una contro l'altra" (T. CHRISTIANO, *An Instrumental Argument for a Human Right to Democracy*, in Philosophy and Public Affairs, XXXIX, 2, 2011), si registrano anche nei sistemi non democratici di Cina e Singapore e che la Cina "non solo ha sradicato le carestie, ma i dati sulla malnutrizione sono ora molto migliori, ad esempio, dell'India democratica".

[12] L'autore esamina "quattro problemi fondamentali della democrazia elettorale: la tirannide della maggioranza, la tirannide della minoranza, la tirannide della comunità degli elettori e la tirannide degli individualisti competitivi". La tirannide della maggioranza, di derivazione milliana (J. Stuart Mill, Considerazioni sul governo rappresentativo, Milano, 1999 e Sulla libertà, Milano, 2000) è temperata, nei modelli democratici contemporanei, dal sistema di contrappesi che caratterizza le Costituzioni. Ma in ultima istanza la tenuta del sistema si fonda sulla presunta razionalità degli elettori e, pur prescindendo dal conflitto tra interesse individuale e bene comune, tale approccio tradisce un'eccessiva "fiducia nel giudizio umano", come ha dimostrato la ricerca di Kahneman (D. KAHNEMAN, *Pensieri lenti e veloci*, Milano, 2012). Il nodo è sempre lo stesso e attiene alla riduzione del *bias* cognitivo tra governanti e governati che può essere attivato con un'azione contestuale di sviluppo del cosiddetto General Intellect (la conoscenza sociale generale) e di decodificazione delle strategie di governo. L'alternativa meritocratica si fonda su una selezione rigorosa e sofisticata per individuare i leader politici, che parte dalla scuola e ha avuto applicazione a Singapore. La Cina si muove su questo sentiero; secondo Bell, "legami politici, ricchezza e contesto familiare" hanno un peso rilevante ma, se continuerà a "meritocratizzare" potrà divenire "un modello per gli altri".

La tirannide della minoranza è connessa alla concentrazione della ricchezza e all'aumento delle disuguaglianze, fenomeno fortemente acuitosi nelle democrazie (per tutti si rinvia ai lavori di T. PIKETTY *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, 2016 e *Capitale e ideologia*, Roma, 2020). Il destino degli svantaggiati è peggiorato nettamente dopo i Trenta Gloriosi e questo spiazza anche la teoria di Rawls (J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2017), secondo cui "le disuguaglianze di reddito possono essere giustificate se vanno a beneficio dei meno abbienti". Negli USA questo fenomeno è evidente e porta alla considerazione per cui, nelle democrazie elettorali non si riesca ad ostacolare "l'influenza sproporzionata dei ricchi sulle attività di governo". Il problema esiste anche nei sistemi meritocratici anche se il maggiore "mescolamento sociale" che li caratterizza può prospettare più realistico il superamento di questa criticità.

La tirannide della comunità degli elettori è connessa all'orizzonte temporale del decisore che, nelle democrazie elettive, tende ad essere molto corto ("i leader politici nelle democrazie traggono legittimità dalla scelta fatta dagli elettori, e se le cose andranno male tra diversi decenni, la colpa ricadrà sul governo in carica al momento"). Ciò si riflette anche sulla crescita del debito pubblico. La tendenza a preservare meglio le generazioni future rispetto a quelle attuali (l'attenzione maggiore al lungo periodo) è più consistente, secondo Bell, nei regimi meritocratici (anche se, ammette, "non so se la Cina sarà in grado di sviluppare un modo di vivere sostenibile dal punto di vista ambientale").

La tirannide di individualisti competitivi è legata all'esaltazione del conflitto che caratterizza i sistemi democratici rispetto all'ideale di armonia di origine confuciana che caratterizzerebbe i sistemi meritocratici. Bell considera la possibilità di integrare la democrazia elettorale con lo sviluppo del "pensiero critico" (M. C. NUSSBAUM, *Non per profitto: perché le democrazie hanno bisogno della cultura umanistica*, Bologna, 2011) e della democrazia deliberativa (anche se non richiama la riflessione di Habermas), ma ritiene prevalente la pulsione dei "politici di prendere la strada più breve verso la vittoria elettorale", sostenuto in questa convinzione dall'avvelenamento delle "relazioni sociali" indotto dall'avvento di Internet, "che facilita discussioni politiche insensibili e maligne" (N. CARR, *Internet ci rende stupidi? Come la rete sta cambiando il nostro cervello*, Verona, 2011). La conclusione dell'autore, con riferimento alla Cina, è che "la piena democratizzazione nella forma del suffragio universale e di un sistema competitivo multipartitico probabilmente aggraverebbe il conflitto sociale e seppellirebbe per sempre l'ideale di una società armoniosa".

[13] M. Weber, *La politica come professione*, Milano, 2014, edizione originale 1919

hanno percorsi formativi diversi")[14]. Su questa base Bell individua la necessità di accertare le capacità intellettuali dei funzionari politici attraverso un sistema di esami che dovrebbe garantire mobilità sociale[15]. A queste si aggiunge la necessità, per il funzionario politico, di avere abilità sociali (temperamento) e virtù (attraverso un sistema di selezione da parte dei pari). Secondo Bell la Cina "è nelle condizioni di migliorare il proprio sistema meritocratico e dovrebbe farlo, ma agendo all'interno del sistema stesso" e, sotto questo profilo, "ha un chiaro vantaggio sulle democrazie elettorali"[16].

Dall'analisi di Bell scaturiscono tre modelli diversi di meritocrazia democratica, tra cui è prescelto il terzo come quello più valido: il primo "combina la meritocrazia e la democrazia al livello dell'elettore"; il secondo "orizzontale, che combina democrazia e meritocrazia al livello delle istituzioni politiche centrali"; e infine il terzo, "verticale, con la meritocrazia al livello del governo centrale e la democrazia a quello locale"[17].

Il "modello Cina" si presenta quindi molto articolato: un primo cardine è la diffusione della "democrazia in basso"; un secondo cardine "è la sperimentazione tra livello locale e quello centrale di governo", in base alla quale il centro controlla l'andamento delle politiche del "livello sub-centrale prima di diffonderle in tutto il paese" (ad esempio le zone economiche speciali); il terzo cardine è la meritocrazia ai vertici. Il confronto con il modello democratico, che si continua a preferire, va quindi articolato e sviluppato sulla base di un'analisi non superficiale e liquidatoria, vista anche la similitudine dei problemi che si presentano (competenza, corruzione, cristallizzazione, partecipazione)[18].

---

[14] Per questo nel corso di un viaggio di piacere in Cina nel 1988 (l'anno prima della protesta di piazza Tienanmen) quando dissi di lavorare presso il Senato italiano, il funzionario cinese con cui conversavo sul treno mi chiese se fossi un "quadro".

[15] Nella Cina contemporanea "gli esami sono in teoria aperti a tutti i cittadini e quasi tutti sono alfabetizzati, ma la provenienza di classe influenza ancora i risultati, perché lo studio preparatorio tende a occupare molto tempo ed è costoso, e richiede molto tempo libero e tutor che le famiglie povere non possono permettersi".

[16] La meritocrazia porta con sé dei difetti che devono essere contenuti: la corruzione, indotta dall'assenza di freni indipendenti al potere del governo, presenti nello stato di diritto (organismi indipendenti); la cristallizzazione (elitismo), da arginare con libertà di parola e decentramento; la legittimazione ("per legittimare la meritocrazia può rendersi necessaria la democrazia").

[17] Il limite del primo modello consiste nella scarsa competenza dei comuni cittadini "per esprimere giudizi politici sani e morali" (elettore irrazionale) e nella difficoltà di introdurre dei meccanismi di differenziazione del voto (come la proposta milliana del voto plurimo). L'idea di un modello orizzontale per combinare democrazia e meritocrazia si fonda sulla richiesta "ai leader politici scelti dalla popolazione di passare esami che provino le loro competenze". Una proposta del genere, che combinava democrazia e meritocrazia è stata formulata anche dal filosofo liberale F. VON HAYEK *L'ordine politico di un popolo libero* in *Legge, legislazione e libertà*, Milano, 1986), che ipotizzava una assemblea eletta democraticamente, "equilibrata e vincolata da un organo rappresentativo distinto [selezionato secondo il merito] a cui è affidato il compito di emanare norme generali di giusta condotta". Il modello verticale parte dall'assunto che "la democrazia funziona meglio a livello locale" e ciò ha raggiunto un diffuso appoggio nel contesto cinese ("nel 1998 elezioni dirette di comitati di singoli villaggi sono state rese obbligatorie in tutto il paese e nel 2008 più di novecento milioni di contadini cinesi hanno esercitato il diritto di votare"). Il processo diventa più meritocratico man mano che si sale nei livelli superiori di governo (sperimentazione al centro e meritocrazia ai vertici). "I quadri si sottopongono a un processo faticoso di selezione e soltanto chi ha una storia di prestazioni eccellenti probabilmente raggiungerà i vertici del governo". Questo è in sintesi ciò "che possiamo chiamare 'il modello Cina'".

[18] Nell'indagine necessaria per riannodare i fili della democrazia un particolare rilievo ha la riflessione di Spinoza. S. "afferma la presenza di un movimento collettivo e necessario, iscritto nella natura umana, verso una costituzione dell'esistenza politica segnata dalla libertà: è il procedere di una libertà necessaria, di una dinamica tendenziale verso la sua piena espressione, la quale si dipana nella serie di transizioni che attraversa tutte le forme in cui il potere politico si organizza" (S. VISENTIN, *Il movimento della democrazia: antropologia e politica in Spinoza*, in Duso, cit.). Per questo la democrazia è il "principio costitutivo di ogni relazione politica e migliore regime politico tra i diversi possibili". Prosegue Visentin "All'interno di questa processualità un ruolo decisivo è giocato dalle dinamiche collettive degli affetti e dell'immaginazione, che ne costituiscono la spinta propulsiva originaria, ancorché tutt'altro che lineare, e anzi sempre a rischio di capovolgersi in forza antipolitica. E tuttavia soltanto l'operare determinato della potenza affettiva e immaginativa della moltitudine – termine chiave nel discorso

2. Alcuni fili per ricucire la tela

Il filo per ricucire la tela democratica, o meglio di quella parte che ci è più congeniale, può partire dal trilemma di Rodrick[19]. Il noto ragionamento ci dice che globalizzazione economica, democrazia politica e stati nazione sono tra loro inconciliabili. Si possono avere solo due elementi del trilemma. Democrazia e Stato sono compatibili solo se alla globalizzazione è posto un freno. Se si spinge sulla globalizzazione mantenendo lo Stato bisogna rinunciare alla democrazia. E se si vuole democrazia e globalizzazione, occorre una maggiore governance internazionale. Se consideriamo la democrazia come variabile indipendente è necessario lavorare sugli altri due vertici del triangolo delineando una globalizzazione sensata e una eterarchia condivisa.

La globalizzazione sensata richiede regole ragionevoli. Con Rodrick si possono individuare tre aree chiave. La prima è il regime commerciale, sul quale hanno ripreso a spirare i venti del protezionismo. Questa torsione rischia di oscurare il tema principale che consiste nel rendere l'apertura dei mercati in sintonia con "un diffuso sostegno fra la gente comune". Ciò è possibile allargando lo spazio delle singole nazioni nell'ambito dei trattati multilaterali, al fine di creare "i margini necessari per proteggere programmi e normative sociali, rinnovare contratti sociali interni e attuare politiche di crescita adattate alle esigenze locali". In altre parole, ampliare lo spazio della politica "non rinnega un regime commerciale aperto", anzi "ne costituisce una condizione preliminare". La seconda è la disciplina della finanza globale, che richiede una regolazione per evitare il ripetersi di eventi catastrofici come quelli alla base della grande crisi finanziaria. Anche qui servirebbe un nucleo di regole comuni e l'applicazione della regola del consumatore, per cui vanno rispettate le regole specifiche del paese in cui si pensa di operare (in Europa la Commissione propose un'ampia disciplina di controllo su hedge fund e private equity). La terza è il mercato del lavoro. Se nel commercio si riscontrano eccessi di globalizzazione (o comunque una gestione inadeguata), nel mercato del lavoro la situazione è opposta. "Anche un piccolo allentamento delle restrizioni imposte dai paesi avanzati all'utilizzo dei lavoratori stranieri avrebbe un grande impatto sui redditi globali". Le barriere andrebbero abbassate drasticamente, ovviamente con opportuni sistemi di regolazione. Si avrebbe un vantaggio diffuso molto rilevante, in netto contrasto con la tendenza, purtroppo molto diffusa, basata su barriere e chiusure.

Perché una globalizzazione spinta all'estremo non è utile? In estrema sintesi perché la funzione degli Stati sarebbe limitata all'allineamento alle norme internazionali, per risultare attraenti agli investitori internazionali. È il mondo di Friedman, della regola semplice, in cui la politica economica ha un margine molto ristretto[20]. Il conflitto con la democrazia è evidente e

---

spinoziano – rende possibile la transizione verso modalità di governo della cosa pubblica sempre più allargate, e per questo in grado di accedere a decisioni più razionali e più prossime all'utile comune" (nostre le sottolineature). Sul tema particolarmente stimolante il testo di A. Negri "Spinoza", Derive Approdi, 1998, che raccoglie gli scritti dell'autore sul pensiero del filosofo olandese ("L'anomalia selvaggia" del 1981, "Spinoza sovversivo" del 1992 e "Democrazia ed eternità in Spinoza" del 1995).

[19] D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Roma Bari, 2014

[20] Il punto di vista dell'autore si può cogliere pienamente nel volume M. FRIEDMAN, A. JACOBSON SCHWARTZ, *Il dollaro, storia monetaria degli Stati Uniti*, Torino, 1979 (edizione originale 1963). Dall'approfondita analisi della storia monetaria degli Stati Uniti gli autori riscontrano che "1. Le variazioni del comportamento della quantità di moneta sono state strettamente associate a mutamenti dell'attività economica, del reddito monetario e dei prezzi. 2. La correlazione tra mutamenti monetari ed economici si è rivelata notevolmente costante. 3. I cambiamenti di carattere monetario hanno avuto spesso un'origine indipendente; essi non sono stati semplicemente un riflesso di mutamenti dell'attività economica. Ci si può aspettare che questi elementi comuni dell'esperienza monetaria caratterizzino il nostro futuro come hanno fatto per il passato. Inoltre, ci si può attendere che il futuro, come il passato, ci fornisca ulteriori esemplificazioni della generalizzazione meno specifica secondo cui: 4. Nelle questioni monetarie, spesso le apparenze ingannano; spesso le principali relazioni sono precisamente l'opposto di quanto appaia alla luce del sole" (pag. 423-424). Dall'analisi gli autori traggono la convinzione del carattere non monetario

si potrebbe ovviare solo con forti istituzioni globali (e in parte questo processo ha prodotto degli effetti, non necessariamente sempre negativi). Ma una governance globale spinta oltre un certo livello si scontra con le diversità del mondo e si ridurrebbe fatalmente a un minimo comune denominatore. Meglio è quindi, come si è detto, evitare l'iperglobalizzazione e puntare su una globalizzazione intelligente, che lasci spazio agli stati, o meglio, alla eterarchia cognitiva.

3. La dimensione europea

Per Stati non si devono intendere le "micro-nazioni", come nel contesto globale sono classificabili i singoli paesi europei. I dati parlano chiaro: nel 2050 l'Europa rappresenterà solo il 7 per cento della popolazione mondiale (era al 20 per cento fino al 1950); il Pil europeo sarà il 10 per cento di quello mondiale (rispetto al 30 per cento del 1950); nessun Paese di quelli attuali, neppure la Germania, farà parte del G8. Come ha affermato Habermas, "nel concerto di potenze indiscutibilmente mondiali come Usa, Cina, Russia, Brasile e India, la crisi demografica sta spingendo l'Europa delle micro-nazioni ai margini della storia mondiale, privandola di ogni residua facoltà d'intervento" [21]

Lo Streeck-Habermas Debatte aiuta a chiarire questo concetto. Habermas sostiene l'esigenza dell'approfondimento politico dell'Unione europea come unica possibilità per salvare la democrazia, ma la polemica con Streeck è interessante perché consente di sottoporre a verifica la tesi secondo cui "l'integrazione economica sta uccidendo la democrazia per difendere il capitalismo, quindi meglio ripristinare al più presto i ripari dello Stato nazionale". Streeck sostiene un punto di vista interessante: "Durante la crisi il capitale finanziario ha collocato i suoi gendarmi direttamente nelle stanze dei bottoni; la Ue ha iniziato a ricattare apertamente i Governi nazionali costringendoli a conformare le loro decisioni agli interessi della finanza globale; l'obiettivo finale di questo tardo capitalismo è quello di liberarsi direttamente della democrazia, consolidando un Governo sovranazionale libero da condizionamenti, ispirato da un software hayekiano di sostegno al libero mercato"[22].

Molti punti di quest'analisi sono condivisibili: come l'eccesso dell'influenza del capitale finanziario e il federalismo esecutivo dell'Ue, quasi completamente scollegato dai circuiti della rappresentanza, che sono un dato della realtà. Habermas critica però "la teoria della cospirazione" e "l'opzione nostalgica" del ritorno agli Stati. Concorda con la descrizione della crisi effettuata da Streeck, che produce una trasformazione dello Stato fiscale. "Lo Stato democratico – governato dai cittadini e, come Stato fiscale, da essi alimentato – diventa uno Stato democratico debitore [Schuldenstaat], dal momento in cui la sua sussistenza non dipende più solo dalle contribuzioni dei suoi cittadini, ma in misura rilevante anche dalla fiducia dei suoi creditori". Giudica invece "sorprendente" la "conseguenza concreta che egli trae dalla sua diagnosi"; Streeck "non propone di portare a termine la costruzione europea, bensì di smontarla", tornando agli Stati per "difendere e riparare per quanto possibile i resti di quelle istituzioni politiche grazie alle quali – forse – si potrebbe modificare e sostituire la giustizia del mercato con la giustizia sociale". Questa posizione è giudicata da Habermas "di nostalgica chiusura a riccio". È necessario, invece, muoversi verso una comunità di Stati, che peraltro continuerebbero a giocare un ruolo importante nell'attuazione delle politiche pubbliche e nella tutela delle libertà civili.

Habermas fa delle proposte interessanti: "detronizzare" il Consiglio europeo e rivitalizzare il "metodo comunitario"; accettare un più elevato livello di redistribuzione tra Stati tramite il bilancio dell'Unione (mutualizzazione del debito, eurobond, unione bancaria). Si tratta di una

---

dell'economia ("Un elemento risulta particolarmente chiaro dalla nostra trattazione. Le variazioni monetarie, in realtà, sono state spesso indipendenti, nel senso che sovente non hanno costituito una conseguenza necessaria e immediata o cambiamento contemporaneo delle condizioni dell'attività economica" (pag. 434).

[21] J. HABERMAS, *Questa Europa è in cris*i, Roma Bari, 2012.

[22] W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico,* Milano, 2013

posizione eccessivamente illuminista? È sostenibile un approccio fondato sulla mera affermazione della disciplina fiscale? O non ci sono più spazi per modificare lo stato di cose prevalente? Le risposte non possono che essere articolate. Al primo quesito si può rispondere che alcune modificazioni molecolari per riavvicinare le istituzioni europee ai cittadini sono state messe in campo, dopo il trattato di Lisbona (2009): un ruolo più penetrante del Parlamento europeo nell'elezione del presidente della Commissione (non è più il solo Consiglio europeo che ne determina la scelta); l'affiancamento del principio parlamentare a quello intergovernativo, nella fase ascendente dei provvedimenti; l'iniziativa legislativa popolare europea. Nello stesso tempo va rilevato che un'innovazione come l'istituzione di euro bond, fino ad oggi tenacemente ostacolata dalla Germania, avrebbe una valenza ben più rilevante, configurandosi come un vero e proprio "atto super statale". E che il percorso per un miglioramento del processo d'integrazione richiede interventi in almeno tre direzioni: la reinterpretazione consensuale delle regole di bilancio da riformare in direzione della flessibilità, per combinare un efficiente rigore sulla spesa corrente degli Stati, con una maggiore discrezionalità nelle spese certificate d'investimento; lo stimolo a ridurre il surplus eccessivo accumulato, che contrasta con le regole comuni; il finanziamento, con nuovi strumenti, delle infrastrutture europee e degli investimenti. Più in generale l'Europa deve procedere rapidamente verso un'unione fiscale, non potendo la leva monetaria risolvere da sola lo stallo. Il discorso di commiato di Draghi da presidente della BCE insisteva su questi aspetti. È una grande occasione per la Commissione che si sta insediando in questi giorni. Un'occasione che non deve essere sprecata.

Queste le riflessioni prima della pandemia. La risposta dell'Europa a questo forte shock esogeno sembra muoversi nella direzione indicata da Habermas, in particolare con il next generation UE e l'emissione del primo eurobond. Solidarietà, condivisione del debito, integrazione delle politiche economiche. Si tratta di forti elementi di federalizzazione, impensabili nella situazione preesistente. Un sentiero in salita da percorrere con grande capacità, per evitare il richiamato rischio di "capovolgimenti" antipolitici, che mostrano ancora grande resistenza.

4. La democrazia cognitiva

Chiarito il modo con cui interpretare i due angoli del trilemma (globalizzazione e Stati) possiamo ragionare sulle caratteristiche della variabile indipendente: la democrazia che, come scriveva De Ioanna in un saggio del 2014 "o è cognitiva o non è"[23]. Anche in questo caso il pensiero di Habermas fornisce una importante chiave interpretativa. Tre concetti possono aiutare il nostro ragionamento. Primo. La dimensione cognitiva della democrazia, per cui "i voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione dell'opinione e della volontà" guidato "dal libero scorrere del pro e contro di opinioni, argomenti e prese di posizione"; un processo in grado di includere potenzialmente "tutti gli interessati", attraverso un dibattito trasparente con "eguali chance di partecipazione", e di produrre "risultati razionali". Secondo. La valenza normativa del medium giuridico, per cui "le forme del diritto servono a filtrare l'opinione e la volontà dei cittadini, dunque a produrre (fallibilisticamente) la verità"; di conseguenza "solo un esercizio comune (non intergovernativo) della sovranità può soddisfare il principio democratico secondo cui il legislatore che decide la ripartizione delle spese statali deve coincidere con il legislatore (democraticamente eletto) che impone tributi per queste spese". Terzo. L'importanza della solidarietà, che è intesa come "motivazione diversa delle obbligazioni morali e giuridiche"; qualcosa "d'altro dalla disponibilità morale a fare sacrifici in favore di terzi". In un'intervista del dicembre 2012, Habermas ha sostenuto che "le aspettative moralmente fondate che un altro ha nei nostri confronti devono essere da noi soddisfatte

[23] P. DE IOANNA, *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, SVIMEZ, 2014

comunque, indipendentemente dal fatto che costui sia eventualmente pronto a ricambiarci il comportamento in situazioni analoghe".

La degenerazione patologica della modernità può essere evitata, secondo Habermas, se "la sostanza comunicativa dei mondi vitali viene preservata da una colonizzazione sistemica" da parte del medium economico-burocratico che tende ad invaderne gli ambiti (cultura, società, personalità). Questo argine può essere posto dalla "potenza discorsiva", articolata in modo tale da garantire la formazione democratica della volontà collettiva. La tendenza delle sfere pubbliche autonome ad essere integrate nei sottosistemi economico e burocratico, che è stato indicato come limite alla elaborazione habermasiana potrebbe essere superato dal carattere diffuso della rete, che però manifesta elementi in forte controtendenza rispetto alla democrazia cognitiva (fake news, manipolazioni del consenso, campagne denigratorie, condizionamento del voto).

5. Il principio del discorso

La questione merita un approfondimento. Il "principio del discorso" che emerge dalla poderosa riflessione habermasiana[24] stabilisce la validità soltanto delle "norme che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali" (G. Giacomini, Politica e società, 2017). Una concezione dialogica, che esalta il valore della decisione razionale nell'ambito dei processi politici (e fornisce un prezioso canone per la decisione di bilancio che è tra questi uno dei più rilevanti). Non possiamo però non riconoscere alcune ambiguità: da un lato la "ricerca cooperativa delle soluzioni migliori" e dall'altro la possibilità, prevista dal processo democratico, "che i cittadini facciano un uso distorto" dei "propri diritti comunicativi". Si rileva, in altri termini, una tensione tra il piano normativo e quello descrittivo. Le forme del dialogo argomentativo analizzate nella Teoria del 1981 sono estese alla dimensione giuridico-istituzionale con l'opera del 1992. "Habermas intende la comunicazione di ragioni come una forma di interazione fra individui regolata da norme". La comunicazione deve rispettare alcuni requisiti: la comprensibilità (il parlante deve essere compreso dall'ascoltatore; la verità (il parlante deve comunicare "un contenuto proposizionale vero"); la sincerità (l'ascoltatore ha fiducia nel parlante); infine la giustezza o correttezza normativa (il parlante deve scegliere "un'espressione corretta in riferimento a norme e valori dell'ascoltatore" per favorire accettazione e condivisione). L'applicazione di questi criteri alla decisione di bilancio disvela quel processo autorisolto che Paolo De Ioanna ha focalizzato nella sua azione ed elaborazione[25]. La teoria dialogica razionale implica che i partecipanti a una

---

[24] I due lavori di J. HABERMAS cui si fa riferimento sono la *Teoria dell'agire comunicativo*, volume primo "Razionalità nell'azione e razionalizzazione sociale" e volume secondo "Critica della ragione funzionalistica", Milano, 1986, (edizione originale del 1981) e *Fatti e Norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma Bari, 2013, (edizione originale del 1992).

[25] Il contributo di P. DE IOANNA (1944-2018) al diritto del bilancio, tra elaborazione teorica e concreta applicazione, è stato molto rilevante. Si coglie l'occasione per indicare una prima ricognizione dei suoi scritti, in previsione della pubblicazione di un volume che li raccolga, cui chi scrive sta lavorando insieme a Chiara Bergonzini e Lucio Landi.

Oltre alla voce *Tesoro e tesorerie* sull'enciclopedia del Diritto, volume XLIV, del 1992, tra i volumi a stampa, vanno considerati: "Parlamento e spesa pubblica", Milano, 1993; *Il Bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi* con G. FOTIA, Verona, 1996; con C. GORETTI *La decisione di bilancio in Italia*, Milano, 2008; con M. DEGNI *La voragine. Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, 2011; *A nostre spese. Crescere di più tagliando meglio. Lo Spending Review nell'Italia sprecona*, Roma 2013; *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Roma, 2015 (nuova edizione 2019); *Il bilancio è un bene pubblico: Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

Molte le pubblicazioni su riviste specializzate. Le prime appaiono sulla rivista Democrazia e Diritto, quadrimestrale del centro di studi e iniziative per la Riforma dello Stato (CRS): P. DE IOANNA, *Il bilancio dello Stato*, in Democrazia e diritto, 1977, n. 4, p. 783-795; A. MONORCHIO - P. DE IOANNA, *Le nuove procedure di contabilità e il bilancio dello Stato*, in Democrazia e diritto, 1978, n. 3, p. 478-494; P. DE IOANNA, *Legge*

finanziaria e approvazione del bilancio nel sistema della riforma della contabilità statale, in Democrazia e diritto, 1980, n. 1, p. 31-59; P. DE IOANNA, *Governo e Parlamento nella formazione del bilancio*, in Democrazia e diritto, 1981, n. 6, p. 118-125; P. De Ioanna, *Riforma del bilancio e Governo della spesa pubblica*, in Democrazia e diritto, 1982, n. 5, p. 132-139; P. DE IOANNA, *Il ruolo del Parlamento*, in Democrazia e diritto, 1986, n. 6, p. 171-183; P. DE IOANNA, *Forma di Governo e controllo della finanza pubblica*, in Democrazia e diritto, 1991, n. 4, p. 143-149; P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e forma di Governo*, in Democrazia e diritto, 1995, n. 3-4, p. 361-371; P. DE IOANNA, *Brevi note sul rapporto tra democrazia e politica, manovra di bilancio e diritti di cittadinanza*, in Democrazia e diritto, 2001, n. 1, p. 63-66.

Numerosi gli scritti su altre riviste: P. DE IOANNA, *L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1991, p. 95-110; P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in Quaderno / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2009, p. 13-39; P. DE IOANNA, *Il bilancio: una riforma senza convenienze politiche? Riflessioni dall'interno del "partito della riforma"*, in Queste istituzioni, 1987, n. 72-73, p. 109-114; P. DE IOANNA, A. MONTANINO, S. NICOLETTI ALTIMARI, *Una finanziaria leggera: il nuovo bilancio dello Stato. Gli obiettivi e i tempi della riforma*, in Queste istituzioni, 2009, n. 1, p. 79-91; P. DE IOANNA, *Legge di bilancio e legge finanziaria: verso una nuova forma per la decisione di bilancio?*, in Queste istituzioni, 2010, n. 156-157, p. 61-86.

Un nutrito gruppo di saggi è apparso più recentemente sulla Rivista giuridica del mezzogiorno: P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2012, pp. 753-770; P. DE IOANNA, *Fiscal compact tra istituzioni ed economia*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1-2, 2013, pp. 13-42; P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2013, pp. 393-412; P. DE IOANNA, *Struttura programmatica del bilancio*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2013, pp. 761-770; P. DE IOANNA, *Intervento*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 1, 2016, pp. 59-66; P. DE IOANNA, *La giurisdizione amministrativa come presidio dei diritti sociali di cittadinanza*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2, 2016, pp. 531-538; P. DE IOANNA, *Bilancio programmatico, cassa e competenza, valutazione dei risultati*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4, 2016, pp. 981-988; P. P. DE IOANNA, *La riforma del bilancio e l'avvio della sua attuazione*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 2, 2017, pp. 405-418; P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa: qualche notazione*, (ripubblicato con aggiornamenti) in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 3, 2018, p. 749-768.

I contributi su altre riviste: P. DE IOANNA, L. Landi, *Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia*, Università Commerciale Luigi Bocconi, Econpubblica, Short Notes Series, n. 3, settembre, 2012; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio 1980: un appuntamento mancato per il Governo e il Parlamento*, in Città e regione, 1980, n. 4, p. 77-91; P. DE IOANNA, *Vincoli all'emissione di debito pubblico nell'approvazione parlamentare del bilancio dello Stato e nella sua gestione*, in Diritto ed economia, 1993, n. 2-3, p. 535-546; P. DE IOANNA, *Obbligo di copertura, ruolo della legge finanziaria e bilancio di cassa: tre nodi istituzionali per la spesa pubblica*, in Einaudi notizie, 1983, n. 21-22, p. 10-16; P. DE IOANNA, *L'esame in sede parlamentare delle pronunce e delle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati*, in Enti pubblici, 1985, n. 5, p. 613-628; P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e procedure parlamentari: una prima verifica*, in Il Consiglio di stato, 1987, n. 1, pt. 2, p. 101-121; P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche* in «Il Filangieri», numero unico su Costituzione e pareggio di bilancio, Napoli, 2012; P. DE IOANNA, *Spesa pubblica e controlli*, in Mondo economico, 12 gennaio 1984; P. DE IOANNA, *Obbligo di copertura e ruolo della legge finanziaria: due nodi istituzionali per la spesa pubblica*, in Nord e sud, 1983, n. 2-3, p. 39-58; P. DE IOANNA, *Governo e amministrazione nel processo di bilancio*, in Politica economica, n. 1, 1986; P. DE IOANNA, *Dalla legge n. 468 del 1978 alla legge n. 362 del 1988: note sul primo decennio di applicazione della "legge finanziaria"*, in Quaderni costituzionali, 1989, n. 2, p. 205-227; P. DE IOANNA, *L'esperienza nel Parlamento italiano: decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in Politica e mezzogiorno, 1993, n. 2, p. 71-99; P. DE IOANNA, M. Carabba, *I miei mulini a vento. Il Mezzogiorno e i diritti dei cittadini*, in Rivista economica del Mezzogiorno, n. 4, 2017, pp. 1154-1157; P. DE IOANNA, *Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione*, in La Rivista delle Politiche sociali, n. 1, 2014; P. DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 4, 1981; P. DE IOANNA *Governo e Parlamento nelle nuove procedure di bilancio: una prima verifica*, in Stato e regione, 1981, n. 1-2, p. 103-106.

Numerose le pubblicazioni istituzionali: P. DE IOANNA - G. SALERNO, LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA NEL SISTEMA DELLA LEGGE 4 AGOSTO 1978, N. 468: UNA PRIMA ANALISI RICOSTRUTTIVA, in Elementi di documentazione per il Comitato di studio sui problemi derivanti dalla legge 4-8-1978, n. 468 (*Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio*). – Roma, Senato della Repubblica, 1979, p. 5-49; P. DE IOANNA, Applicazione della legge 5 agosto 1978, n. 468", in Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Indagine conoscitiva della 5a Commissione permanente: raccolta di atti e documenti, Roma, Senato della Repubblica. Servizio delle commissioni parlamentari, 1983. - xxxiv, 260 p. -

(Indagini conoscitive; VIII, 1); P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio: un processo circolare da impostare con anticipo*, in Strumenti per il controllo della spesa pubblica: materiali presentati al Seminario dei Gruppi parlamentari PCI - Sinistra indipendente tenuto alla Camera il 17 gennaio 1984, Edizioni del Cref, Roma 1985, p. 89-98; P. DE IOANNA, *L'esame in sede parlamentare delle pronunce e delle relazioni della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati*, in La verifica dei bilanci degli enti pubblici. Materiali del corso di qualificazione 1985-1986 della Scuola superiore della pubblica amministrazione diretto da F. Garri, redatti da R. Spadone, 1986; P. DE IOANNA, *La riforma del bilancio: una prima verifica ad otto anni dalla sua entrata in vigore. Profili sistematici ed aspetti procedurali: relazione al Presidente del Senato*, Roma, Senato della Repubblica, 1986; P. DE IOANNA, *Il problema della copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello stato e della istituzione dei Servizi ispettivi di finanza, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma 1991, p. 171-185; P. DE IOANNA, *Obbligo di copertura e ciclo della quantificazione degli oneri: un processo unico*, in Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica, Roma, 9 marzo-1°aprile 1992, Tipografia del Senato, Roma 1992, p. 177-196; P. DE IOANNA, *Le procedure di controllo parlamentare sulla spesa pubblica*, in Banca d'Italia (a cura di), Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, Centro stampa della Banca d'Italia, Roma 1994, p. 447-459; P. DE IOANNA, *Implicazioni finanziarie dei testi legislativi e decisioni di bilancio: elementi ricostitutivi*, in Formazione delle leggi e tecnica normativa – Roma, Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, 1995, p. 123-220 (Quaderni della Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno).

Vanno poi considerati i contributi in opere collettanee: P. DE IOANNA, *La riforma del bilancio dello stato: atti del seminario tenuto a Roma il 28 febbraio 1978* (a cura di Pietro Ricci), Centro studi della Fondazione Olivetti pp. 66-107; P. DE IOANNA, "Intervento", in Atti del 2° Convegno di contabilità nazionale, Firenze, 18-19 maggio 1979. – Sandron, Firenze 1980, p. 157-160; P. DE IOANNA, *Parlamento e legislazione di spesa: note sugli orientamenti consultivi delle Commissioni bilancio in materia finanziaria*, in A. Tramontana (a cura di), *La riforma del bilancio dello Stato: esperienze e prospettive*, Rimini 1982, p. 39-72; P. DE IOANNA, *Legge finanziaria e legge di bilancio: un rapporto da rivedere*, in Parlamento e funzione legislativa: giornata di studi in memoria di Flavio Colonna, Roma, 29 novembre 1983. - [S.l.] : [s.n.], 1983. - p. 1-10; P. DE IOANNA, *I fondi speciali: un istituto da ripensare*, in S.RISTUCCIA (a cura di), *Il bilancio fra Governo e Parlamento: attuazione e prospettive della riforma del bilancio*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 1984, p. 287-316; P. DE IOANNA – P. ROBERTI, *La spesa pubblica tra contenimento ed efficienza* (dattiloscritto), in ISAM La politica di bilancio in condizioni di stress fiscale, Roma 1985; P. DE IOANNA, *Il 'diritto del bilancio' nella Costituzione repubblicana*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *La Costituzione economica: prospettive di riforma dell'ordinamento economico* - ricerca dell'ISLE, Il Sole 24 ore, Milano 1985, p. 569-601; P. DE IOANNA, *I controlli*, in *Il governo dell'economia*. Rapporto 1986, Milano 1986, p. 47-59; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, in E. CUCCODORO (a cura di), Le regole del giuoco nella Costituzione: disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto, Firenze 1987, p. 152-158; P. DE IOANNA, *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in D. DA EMPOLI, P. DE IOANNA, G. VEGAS, *Il bilancio dello stato: la finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano 1988. - p. 229-252 (Aggiornamenti nel 1995 e nel 2000); P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), Dizionario di contabilità pubblica, Giuffrè, Milano 1989, p. 119-248 (aggiornamento nel 1999); P. DE IOANNA,- M. MESCHINO, *L'informazione economico finanziaria in Parlamento: un terreno cruciale nell'evoluzione dei rapporti istituzionali*, in V. CERULLI IRELLI E M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle commissioni parlamentari*, Bologna 1994, p. 83-121; P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme di contabilità e di procedura parlamentare del 1988-1989*, in F. BASSANINI E S. MERLINI (a cura di), Crisi fiscale e indirizzo politico, Bologna 1995, p. 355-391; P. DE IOANNA, *L'Europa, un cantiere a cielo aperto*, in AAVV, Legittimare l'Europa, Bologna, 2005; P. DE IOANNA, *Principio di legalità, legge finanziaria, legge di bilancio*, in G. DI GASPARE E N. LUPO (a cura di), Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello, Milano 2005, p. 163-199; P. DE IOANNA, *Sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e di minore entrata: un'analisi introduttiva*, in S. TRAVERSA (a cura di), Scienza e tecnica della legislazione: lezioni, Jovene, Napoli 2006, p. 83-119; P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in A. MANZELLA E F. BASSANINI (a cura di), Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte (Quaderni di ASTRID), Bologna 2007, p. 99-110; P. DE IOANNA, *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, in Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico (Scritti in onore di G. Muraro), Giappichelli, Torino, 2013; P. DE IOANNA, *Un noveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion*. Paper for: Lisboan Seminar, Towards a european economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre, 2013; P. DE IOANNA, *Una questione di metodo*, Prefazione a Parlamento e decisioni di bilancio, di C. BERGONZINI, Milano 2014; P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia: la Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi, ma riapre un nesso cruciale*, in M. BARBIERI, M. D'ONGHIA (a cura di), *La sentenza n.70 del 2015 della corte costituzionale*, Centre for the Study of European Labour Law, working paper n 4 del 2015; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri*, Napoli 2016, p. 191 ss.; P. DE IOANNA, *La decisione di bilancio:*

decisione pubblica devono "giudicare le situazioni, dibattere e giungere a una conclusione presupponendo la validità di norme o regole come condizioni di possibilità di una discussione argomentativa". In base al principio del discorso sono valide "soltanto quelle norme che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali". La democrazia si configura, in questo quadro, come un processo discorsivo proceduralizzato in cui i cittadini possano riconoscersi come liberi e uguali.

La democrazia secondo Habermas viaggia su un doppio binario, in un confronto tra attori concreti il cui obiettivo è produrre "norme il più possibile imparziali e decisioni il più possibile razionali", che trovano svolgimento nei processi deliberativi istituzionalizzati e in quelli di confronto informale tra individui, attraverso le ramificazioni dell'opinione pubblica nella società civile. La costruzione presenta, come è stato sottolineato[26], tensioni tra validità e fattualità. La "situazione linguistica ideale" che costituisce una "condizione costitutiva del discorso razionale"27 e implica inclusività, equa distribuzione delle libertà comunicative, sincerità e assenza di costrizione, può essere impedita da un uso "distorto, irrazionale o puramente egoistico dei propri diritti comunicativi". La dicotomia tra essere e dover essere nell'orizzonte habermasiano tende a ridursi, per la connessione che, hegelianamente, si riconosce al nesso tra realtà e razionalità. Studi sperimentali e cognitivi sul ragionamento collettivo hanno confermato che il procedimento dialogico può portare a un miglioramento della democrazia. E anche applicazioni concrete. La decisione di bilancio, ad esempio, è stata investita da un processo cognitivo dalla fine degli anni Settanta (legge 468 del 1978) alla affermazione, a metà degli anni duemila, del cosiddetto diritto provvisorio del bilancio (maxiemendamento e fiducia). Dell'attivazione di processi cognitivi si ha riscontro in ambito locale (ad esempio nell'importante processo avviato in Italia sulle aree interne).

6. La razionalità limitata

Il modello discorsivo deve fare i conti con la razionalità limitata degli individui. Come ha mostrato Kahneman28 l'individuo è guidato da pensieri veloci (automatici, istintivi, inconsapevoli), che lo portano spesso a scelte errate, e da pensieri lenti (riflessivi, meditati, logici), utili per lo sviluppo di un approccio cognitivo. È possibile attivare, da parte delle istituzioni, meccanismi per spingere gli individui (e le organizzazioni in cui si ritrovano) alla attivazione di pensieri lenti. L'economia comportamentale ha compiuto su questo terreno importanti sviluppi partendo proprio dalla critica dell'ipotesi di razionalità del soggetto e ha elaborato la strategia della spinta gentile per migliorare le decisioni individuali e collettive[29].

La crisi del modello democratico produce fibrillazioni nell'approccio procedurale (che caratterizza la visione di Habermas e di chi scrive); per questo è necessario qualcosa che ne irrobustisca le basi. Un esempio in tal senso è dato dalla Costituzione italiana, fondata su un approccio di tipo procedurale, rispetto al quale la riforma del 2012 sull'equilibrio del bilancio ha introdotto una torsione epistemica, cioè uno "standard normativo indipendente dalle procedure"[30] che permetta di valutare la qualità delle decisioni. Ci sono poi altre posizioni che puntano su un fondamento morale della democrazia, in cui, secondo alcuni[31] ricadrebbe anche

---

un cantiere che si riapre, in F. BASSANINI E A. MANZELLA (a cura di) *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo* (I libri di Astrid), Bagno a Ripoli 2017, p. 97-117.
Sono stati inoltre censiti 64 tra articoli e interviste pubblicati tra il mese di ottobre 1999 e il mese di luglio 2018.

[26] S. PETRUCCIANI, *Introduzione a Habermas*, Roma Bari, 2000

[27] J. HABERMAS, N. LUHMAN, *Teoria della società o tecnologia sociale*, 1973

[28] D. KAHNEMAN, *Pensieri lenti e veloci*, Milano, 2012

[29] R. H. THALER, C. SUNSTEIN, *La spinta gentile*, Milano, 2009; R. THALER, MISBEHAVING, *La nascita dell'economia comportamentale,* Torino, 2018.

[30] D. ESTLUND, *Democracy Authority. A Philosophical Framework,* 2008, Princeton University Press

[31] M. PIRAS, *The basis of liberal democracy: Political not moral? Some critical remarks on Habermas's Principle,* Biblioteca della libertà, 2016.

Habermas[32]. Il ragionamento è cruciale per interpretare la decisione di bilancio: se una deliberazione pubblica ha condotto a una certa conclusione, rispettando "tutte le condizioni di una comunicazione ideale" (il principio D habermasiano) deve considerarsi "giusta" o "legittima"? Come è stata tradotta all'interno "di una legittima procedura istituzionale"? Chi è il soggetto che giudica l'esito della procedura? Se sono tutti i partecipanti alla decisione come può l'esito essere definito ingiusto se la premessa è "l'accordo unanime di tutti i cittadini"? Per comprendere l'approccio di Habermas è cruciale la distinzione, operata in Fatti e Norme, tra discorsi pragmatici, etico-politici e morali. I discorsi pragmatici implicano la condivisione dei dati di fatto, la delimitazione del problema, l'acquisizione di conoscenze scientifiche affidabili e condivise (il ruolo della dimensione tecnica, come vedremo più avanti). Ma ci possono essere casi in cui la discussione sia sulla rilevanza da attribuire "ai vari obiettivi e a ai valori che si intendono perseguire" (in questo caso il discorso è di natura etico-politica, sul rapporto tra mezzi e fini e sulla natura dei beni pubblici in questione). Infine, il discorso, quando la natura del problema lo richiede, può essere centrato sulla giustezza di una soluzione rispetto a un'altra (tipico dell'argomentazione morale). Questo intreccio può creare "collisioni" e ha bisogno di una regolazione giuridica. Il paradigma del discorso funziona sempre e permette di "cogliere e interpretare i processi reali e discernere la commistione empirica tra le diverse logiche di azione". Ciò ci consente di inquadrare in questo schema la decisione di bilancio, che si configura come procedura conflittuale ("il Principio D è un principio immanente al costituirsi del diritto e della morale nelle nostre società post convenzionali e al loro differenziarsi, indica la tensione intrinseca tra legalità e legittimazione, tra validità fattuale e validità normativa, e può agire come paradigma critico nel giudizio che esprimiamo sui discorsi e i processi reali").

7. Il nesso tra democrazia e bilancio pubblico.

Il nesso tra democrazia e bilancio pubblico è fortissimo. Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti[33]. Un processo quindi eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte

---

[32] Contra A. FLORIDIA, *Le basi della democrazia: procedurali, non morali. Alcune note di lettura su Habermas*, Biblioteca della libertà, 2017.

[33] Per una ricostruzione delle origini della decisione di bilancio la letteratura di riferimento è molto ampia. È utile partire dalla voce di A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, su *Trattato di diritto amministrativo*, curato da V.E. ORLANDO, volume IX, 1902; per una sintesi si rinvia ai capitoli 3 e 4 (pagine 105 – 138), dello stesso autore, delle istituzioni di Scienza delle Finanze, 1911. Sulla questione del rigetto del bilancio da parte del Parlamento ("mezzo di resistenza collettiva") vedi A. MAIORANA, *Il rigetto del bilancio*, Archivio del diritto pubblico e dell'amministrazione italiana (1902), 187-197; V.E. ORLANDO, *Il caso del bilancio respinto*, Archivio di diritto pubblico. (1893), 159-160.

Per un approfondimento. G. ALESSIO, *La funzione del tesoro nello stato moderno*, 1894; ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare,* Jovene, 1880; G. BROGLIO, *Delle forme parlamentari*, 1865; M. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni,* Torino, 1896; CAMBRY DIGNY, *Della contabilità dello Stato e dei bilanc*i, pubblicato sulla Nuova Antologia aprile-giugno 1872 pp. 875-889, 126-138, 365-387) sotto forma di tre "Lettere" indirizzate ad A. SCIALOIA; A. CODACCI PISANELLI, Legge e regolamento, in Scritti di diritto pubblico, Città di Castello,1900; L. COSSA, *Primi elementi di scienza delle finanze*, Milano, 1905; CRIVELLARI, *Gli impegni di pubbliche spese*, Archivio giuridico, 1891 pag. 146 e seg.; G. DE FLAMINII, *La materia e la forma del bilancio inglese*, 1904; M. FERRARIS, *Finanze ed economia nazionale*, Nuova antologia 16 gennaio 1892; A. FILOMUSIGUELFI, Nota alla sentenza 14 gennaio 1890 della Cassazione in Foro italiano, volume XV, 1890, 1226 e seguenti; R. GNEIST, *Legge e bilancio*, 1878 (Milano, 1997); R. GNEIST, *Il bilancio e la legge nel sistema costituzionale inglese* (traduzione di Ruggero Bonghi, 1869); LABAND, *Il diritto del bilancio*, 1871 (Milano, 2007); A. JELLINEK, *Legge e decreto*, 1887 (Milano, 1997); M.MANCINI, F. GALEOTTI, *Norme e usi del parlamento italiano*, 1887, 310-364; MASÈ DARI *Sul bilancio dello stato*, Bocca, 1899; A. MAJORANA, *Teoria costituzionale delle entrate e delle spese dello stato*, 1886; A. MAJORANA, *Legge del bilancio ed effetti civili*, Antologia giuridica di Catania, 1891; B. MIRAGLIA, *Legge materiale e legge formale nel diritto pubblico*, in memorie dell'accademia delle Scienze di Napoli, 1891 voI. XXIV, 303; V.E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio,* Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia. (1911), pt.

allocative trovano un punto di equilibrio. Per comprenderne la natura bisogna considerare il bilancio come il luogo irriducibile della democrazia. È questa natura a "determinare buona parte dei rapporti tra Parlamento e Governo e non viceversa"[34]. La categoria del conflitto riveste un ruolo molto importante nella ricostruzione teorica del bilancio. Lo Stato ha a disposizione una certa quantità di risorse – le quali sono scarse per definizione – da utilizzare per la soddisfazione delle domande che "salgono dalla società nelle sue diverse articolazioni". Queste hanno interessi naturalmente contrastanti tra di loro. "Tale conflittualità, unita alla scarsità delle risorse disponibili, rende indispensabile il sacrificio di alcuni in favore di alcuni altri. Questa scelta – diversamente da quanto in realtà spesso accade – dev'essere di competenza esclusiva dell'organo che incorpora la rappresentanza". Non a caso Orlando nel 1911, affermava che il "diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello stato costituzionale moderno"[35]. Il conflitto che connota la decisione di bilancio è coerente con lo spazio della "politica deliberativa" di Habermas che non può più essere, oggi, quello di un "discorso etico di grande formato", né quello di "un'eticità sostanziale che, nella controversia discorsiva, tiene preliminarmente insieme tutti i cittadini". "Nelle condizioni del nostro tempo, in cui la politica è stretta tra un diffuso bargaining tra interessi e conflitto, da una parte, e una assai problematica universalizzazione morale dei valori, dall'altra, il procedimento democratico dovrà fondarsi su sé stesso, senza poter trarre forza di legittimazione da un preliminare consenso etico della comunità. Il processo democratico deve, in altre parole, cercarsi una giustificazione indipendente".

Oltre ad essere il luogo di un conflitto il bilancio è un manufatto complesso che chiede stabilità. Le decisioni del passato producono azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e non possono essere rimesse costantemente in discussione da un decisore sempre in cerca di nuovi obiettivi da realizzare. In questa dimensione contano molto gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi. In altre parole, è necessaria l'attivazione di uno strumentario fine che renda possibile al policy maker il controllo della sua azione e le correzioni necessarie per massimizzare efficienza ed equità. È il tema del ruolo dei tecnici, della latitudine che deve essere lasciata alla loro sfera d'azione, del contributo che possono dare alla politica deliberativa. La questione ha assunto un carattere rilevante con lo sviluppo della governance europea della finanza pubblica. L'irrobustimento della cornice del Patto di stabilità avvenuta con le riforme del 2011 – 2013 ha attratto a livello sovranazionale quote importanti della decisione riducendo gli spazi del Parlamento nazionale. Il Parlamento rischia di trasformarsi sempre più in un organo di predisposizione e ratifica di scelte prese altrove. Questa tendenza, per certi aspetti risalente e ineludibile, risultato della trasformazione del processo in euro-nazionale36, è accentuata dallo spostamento verso l'attore governo di processi e funzioni (per il restringimento dei tempi e la complicazione degli adempimenti). Il deperimento in senso ratificatorio delle assemblee

---

1, 268-276; Idem, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà* (biblioteca di scienze politiche del Brunialti, vol. V 1890); Idem, *Principii di diritto costituzionale*, 1909, Barbera; Idem, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, Archivio giuridico Serafini, 1886; L. PALMA, *La competenza del Senato nelle leggi d'imposta* Archivio Studi Giuridici, anno secondo 1881; G. RACIOPPI E. BRUNELLI, *Commento allo statuto*, Torino, 1909; L. RAVA, *Il sindacato parlamentare sull'amministrazione e il bilancio*, Rivista di diritto pubblico, 1890, 523 – 641; L. RAVA, *La contabilità di stato e i suoi problemi attuali*, Milano, 1894; Ricca Salerno, *La legge del bilancio*, in Annuario delle scienze giuridiche, anno I 1880-81, 255- 285; RICCA SALERNO, *Il servizio di tesoreria e le banche*, Nuova antologia, fascicolo XXIV, 1892, 631 – 655; VITIGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio,* 1910; L. ZAMMARANO, *La legge del bilancio,* Nuova antologia 2 serie vol XXIX (1881), 466.

[34] M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, Rivista AIC, 2019.

[35] V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, in Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia, 1911

[36] N. LUPO, *Le sessioni di bilancio prima e dopo la revisione degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in Studi in onore di Mario Bertolissi, 2020

rappresentative si può osservare plasticamente nei consigli regionali, spesso mere appendici di esecutivi monocratici. Va inoltre considerato l'ulteriore restringimento prodotto dal carattere nozionale che le regole europee hanno assunto durante la grande crisi finanziaria. La tendenza della governance europea della finanza pubblica è stata particolarmente prescrittiva nei confronti di paesi come l'Italia, con un elevato debito, bassa produttività multifattoriale e accentuata instabilità politica. Il quadro appare oggi diverso, come è emerso dal convegno dello scorso anno (e dopo la pandemia), ma il messaggio negativo che viene dal recente passato è la tendenza a considerare l'economia alla stregua di una scienza dura e non, come deve essere, "un vivente che studia un vivente". Il modello può essere un valido supporto per il decisore, ma non si può sostituire alla sintesi della democrazia rappresentativa. Quando questo avviene si fuoriesce dal campo delle scienze economiche che "rientrano a pieno titolo nel campo delle scienze normative, giuridico-istituzionali". L'aleatorietà e l'opinabilità dei meccanismi di calcolo del saldo strutturale hanno prodotto un ripensamento che, si auspica, si dovrebbe tradurre in scelte, da parte della nuova commissione, finalizzate a ricondurre su un sentiero cognitivo più equilibrato il rapporto tra tecnica e politica. Vanno definite le modalità per cui "la rappresentanza politica conosce, analizza, media, e infine sceglie sulla base delle analisi dei cosiddetti tecnici".

8. Il ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio

A questo punto della disamina può essere posto il quesito sul ruolo del Parlamento nella decisione di bilancio. Resta uno spazio significativo? E, in caso di risposta affermativa, come deve essere gestito, per evitare una progressiva erosione? La riduzione degli spazi dell'attività politica nelle democrazie mature è evidente e "la difficoltà di una mediazione politica del conflitto sociale hanno suggerito il ricorso a meccanismi autoregolativi della società civile", come le autorità indipendenti[37] Di ciò ha risentito il Parlamento che "ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione tra i soggetti sociali". Il processo di neutralizzazione non è stato contrastato dalla classe politica che, delegittimata, ha preferito ridurre il suo grado di responsabilizzazione. Permane però una seria contraddizione. A parte gli interessi soggettivi della classe politica, anch'essi ambivalenti (il vincitore può desiderare la neutralizzazione, anche se il conflitto politico, "dà senso e pregio alla sua stessa esistenza") vanno considerati anche quelli oggettivi delle democrazie pluralistiche. Questi ultimi se, da un lato "esigono la freddezza delle passioni", dall'altro "non possono non pretendere un pathos politico e un ethos pubblico". Tra questi due corni va ridefinito lo spazio del Parlamento che, se non può più rappresentare "nella sua interezza una società troppo complessa può almeno servire a darle forma politica".

La decisione di bilancio è molto importante, e il suo segmento parlamentare resta significativo[38]. Nell'ambito della cornice del Patto di stabilità, rinforzata dopo la grande crisi finanziaria (e in forte evoluzione) restano ampi margini come anche le sconclusionate sessioni di bilancio dell'ultimo quindicennio (inclusa quella in corso) ci hanno mostrato. Il problema che si pone è come gestire il processo con un approccio cognitivo adeguato. La riforma del 2016 faceva ben sperare, ma le prime quattro applicazioni sono state molto deludenti.

Il problema principale, che ci differenzia ancora da altri paesi europei, è la difficolta ad avere con largo anticipo rispetto al progetto di bilancio, gli elementi del quadro programmatico. Le informazioni sulla manovra tendono ancora a essere povere, nonostante le implementazioni disposte dalle nuove norme. Lo spostamento della presentazione del progetto di bilancio al

---

[37] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, Milano, 2001.

[38] Per un approfondimento delle regole della decisione di bilancio e del nuovo strumentario della programmazione di bilancio sia consentito il rinvio, rispettivamente, ai capitoli 3 e 4, parte III, de *Manuale di scienza delle finanze, diritto finanziario e contabilità pubblica*, a cura di A. URICCHIO, V. PERAGINE E M. AULENTA, Bari, 2018, pag. 633-730 e alla bibliografia ivi indicata.

parlamento il 20 ottobre avrebbe dovuto implicarne l'approvazione anticipata da parte del governo, poiché il DPB da inviare alla Commissione ne deve contenere gli effetti finanziari. La realtà mostra invece un lavorio che si protrae incessantemente per molti giorni dopo la scadenza fissata; è evidente la criticità del processo decisionale, in costante fibrillazione, tra stress fiscale e micro-decisioni. Nella sessione per il 2020 siamo arrivati al 2 novembre, quasi due settimane dopo la scadenza di legge. Sarebbe necessario anticipare l'approvazione del progetto di bilancio integrato a prima della predisposizione del DPB e bisognerebbe indicare nella nota di aggiornamento le principali misure da intraprendere per il conseguimento degli obiettivi; ma ciò è possibile solo se già nel DEF di aprile le misure sono abbastanza definite. È una questione strutturale, affrontabile con l'implementazione di un nuovo processo di formazione del bilancio, di tipo top down e un maggiore coinvolgimento del parlamento nella funzione allocativa. Cose che, sulla carta, erano state in parte disegnate, ma che non si riesce a implementare.

Altro aspetto rilevante della recente riforma, che ha completato la riforma costituzionale del 2012 è la ritrovata unitarietà dello strumento legislativo che, con la sua articolazione in missioni/politiche pubbliche e programmi/unità di voto, a loro volta articolate in azioni regolate da una contabilità integrata (piano dei conti), ci porta su un nuovo piano, che si riflette sul ruolo degli attori. L'esecutivo, nelle figure del ministro dell'economia e del premier, contratta gli equilibri complessivi nell'ambito dello stringente governo europeo della finanza pubblica; il Consiglio dei Ministri ripartisce le risorse disponibili, tra il DEF e il bilancio, tenendo conto dell'indirizzo sulle politiche pubbliche/missioni espresso dal parlamento nella risoluzione di approvazione del DEF; le amministrazioni di spesa, in un confronto dialettico con le commissioni parlamentari, definiscono e implementano i programmi/unità di voto. A valle dell'approvazione del bilancio, le amministrazioni ne curano l'attuazione, attraverso gli accordi con il MEF, da un lato, e la specificazione delle azioni, dall'altro, con il supporto del sistema informativo. Sul piano del controllo l'ufficio parlamentare di bilancio convalida le previsioni del governo, la Corte dei conti analizza le politiche pubbliche e gli organi di controllo interno seguono la gestione delle singole azioni. Il nuovo schema implica un salto nei comportamenti decisionali e amministrativi, che la verifica di questi anni non sembra registrare (rispetto dei tempi della sperimentazione, implementazione dei sistemi informativi, conformazione delle strutture amministrative, modifica dei regolamenti parlamentari, completamento dell'impianto normativo). Un cantiere aperto, cui le riforme del 2016 hanno fornito importanti materiali, da sgrossare e combinare insieme, per produrre un livello della decisione coerente con un robusto approccio cognitivo, che tarda ad inverarsi.

9. La riorganizzazione del bilancio

Sulla riorganizzazione profonda del manufatto contabile e la diluizione del concetto di copertura in quello più generale di equilibrio avrebbe dovuto ruotare la nuova tipizzazione del bilancio dello Stato. Ma il percorso non si è ancora consolidato, nonostante le premesse poste dalla riforma. Nelle scelte intraprese si scorgeva una chiara direzione di marcia, ma lo stallo, in un terreno in cui conta molto la sperimentazione sul campo, sembra avere prevalso, nonostante le non poche innovazioni introdotte.

1) L'orizzonte pluriennale è un elemento acquisito. Con la riforma del 2016 è stato abrogato l'articolo 22 della legge 196. Il bilancio pluriennale, distinto da quello annuale, di cui riproduceva il primo anno, non fa parte più del nostro ordinamento contabile. Il bilancio è triennale. Un colpo simbolico, ma molto robusto, all'approccio giuscontabile, che ha sempre visto con fastidio la programmazione pluriennale.

2) Il sentiero pluriennale entro il quale individuare lo spazio possibile è anch'esso ben tracciato. Dopo le riforme del PSC seguite alla grande crisi finanziaria, nonostante le criticità esistenti, il ruolo del governo (e in esso quello del premier e del ministro dell'economia) nella definizione (contrattazione) del perimetro finanziario possibile, è definito con maggiore precisione del passato.

3) Il raccordo tra i soggetti istituzionali che formano la pubblica amministrazione è più chiaro. Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici procede e s'intravede un progressivo allineamento nei tempi e nella struttura dei manufatti contabili. La digitalizzazione è di grande ausilio e, anche se il lavoro da fare è ancora molto, s'intravede il coinvolgimento delle autonomie nella fase di programmazione, con l'attuazione di un sistema di finanziamento a regime: resta il nodo sostanziale di un sistema che deve contemperare autonomia fiscale e perequazione dei territori più deboli.

4) È stato realizzato un importante lavoro sugli aggregati di finanza pubblica, per raccordare il bilancio dello stato, il comparto stato secondo la contabilità nazionale, i sotto-settori della pubblica amministrazione. Il riverbero delle misure sui diversi aggregati di finanza pubblica (in particolare il bilancio dello stato approvato dal parlamento e la pubblica amministrazione, sulla quale si misurano i vincoli europei) è oggi molto più chiaro.

Il bilancio è tornato a essere lo strumento principale della decisione di finanza pubblica; un bilancio triennale, raccordato alla PA, e stretto in una scansione stringente; un bilancio organizzato per missioni/programmi/azioni; integrato da una contabilità economico–patrimoniale; supportato da una nuova gestione della cassa. Le missioni/politiche pubbliche dovrebbero trovare un momento di definizione quantitativa nella risoluzione sul DEF, che deve, a sua volta, influenzare la ripartizione dello spazio disponibile ripartito tra i ministeri di spesa, con un approccio top down, dopo la sua approvazione. S'intravede un lavoro notevole, oggetto dei regolamenti parlamentari, dove va ridisciplinata anche la parte più minuta, relativa ai programmi, per consentire un confronto effettivo tra commissioni e amministrazioni di spesa, regolando la potestà emendativa, per ridurne la quantità e migliorarne la qualità; e dove dovranno essere individuate le regole per espellere dalla sessione ciò che non è connesso con l'ambito delle variazioni "quantitative", da canalizzare in altri percorsi da garantire nei tempi e nei modi (collegati). Per attuare questo segmento della funzione allocativa è essenziale mettere a disposizione del parlamento uno strumentario fine, che renda possibile "vedere" le fasi della gestione (azioni e piano dei conti), per seguire l'attuazione del programma/unità di voto. Alla maggiore flessibilità delle amministrazioni nella gestione delle proprie missioni di spesa potrebbe corrispondere una maggiore potestà delle commissioni di settore, bilanciando meglio il ruolo della commissione bilancio (analogamente al riequilibrio dei programmi tra MEF e altri ministeri). Anche questo è materia di regolamento parlamentare, dove si potrebbe disciplinare anche un sistema differenziato di votazioni, per approvare le varie parti della manovra, tra Commissioni di merito, Commissione bilancio e Aula.