

Venezia 28 - 29 novembre 2019

Democrazia cognitiva e decisione di bilancio

La tela della democrazia presenta smagliature

- Possibili rimedi
 - Farne tema di ricerca permanente comparata e interdisciplinare
 - Evitare scorciatoie
 - Evitare l'inerzia: non è un «purgatorio indefinitamente perfettibile»
- Rischi
 - Si può cedere il passo a forme di democrazia illiberale
 - Stallo decisionale che può rendere preferibili sistemi che apparentemente mostrano maggiore capacità di azione
 - Indebolimento dei contrappesi e deriva autocratica
 - Un esempio di società complessa che cresce senza democrazia (la Cina)

Il trilemma di Rodrick

- Democrazia politica, Stati nazione e Globalizzazione economica sono inconciliabili (ad uno bisogna rinunciare)
 - Democrazia e stato sono compatibili solo se alla globalizzazione è posto un freno
 - Se si spinge la globalizzazione oltre un certo livello mantenendo lo stato bisogna rinunciare alla democrazia
 - Se si vuole democrazia e globalizzazione occorre maggiore governance istituzionale
- Se si considera la democrazia variabile indipendente è necessaria una globalizzazione sensata e una eterarchia condivisa

Le aree chiave della democrazia

- Regime commerciale
 - Evitare il protezionismo allargando lo spazio del multilateralismo
- Disciplina della finanza globale
 - Nucleo di regole comuni e rispetto delle specificità
- Mercato del lavoro
 - Allentare le restrizioni

Una globalizzazione estrema non è utile

- Gli spazi per la politica economica sarebbero annullati (regola semplice)
- Si comprimerebbe la democrazia
- Ci vorrebbe una iper globalizzazione che contrasta con la complessità del mondo

Per stati non si devono intendere le «micro-nazioni»

- Nel 2050 l'Europa rappresenterà solo il 7 per cento della popolazione mondiale (nel 1950 il 20)
- Il PIL europeo sarà il 10 per cento di quello mondiale (nel 1950 il 30)
- Nessun paese europeo farà parte del G8
- “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” (J. Habermas)

L'Europa deve compiere un salto di qualità

- Limiti da superare
 - Eccesso di influenza del capitale finanziario
 - Federalismo esecutivo svincolato dai circuiti della rappresentanza
 - Sostituzione dello stato fiscale (contribuzione dei cittadini) con lo stato debitore (fiducia dei creditori)
- Rimedi sbagliati
 - Opzione nostalgica del ritorno agli stati nazionali
 - Teoria della cospirazione
- Strada da seguire
 - Comunità di stati (eterarchia) che continuerebbero a giocare un ruolo rilevante nell'attuazione delle politiche pubbliche e delle libertà civili

Le proposte per rilanciare l'Europa

- Detronizzare il Consiglio europeo e rivitalizzare il metodo comunitario
- Accettare un più elevato livello di redistribuzione tra stati tramite il bilancio UE (mutualizzazione del debito, eurobond, unione bancaria)
- Reinterpretazione consensuale delle regole di bilancio
- Maggior discrezionalità nelle spese certificate di investimento
- Stimolo a ridurre il surplus eccessivo accumulato (Germania)

Le caratteristiche della democrazia

- «La democrazia o è cognitiva o non è» (De loanna)
- Il ragionamento di Habermas
 - La dimensione cognitiva
 - La valenza normativa del medium giuridico
 - L'importanza della solidarietà
- La degenerazione patologica della modernità può essere evitata, se «la sostanza comunicativa dei mondi vitali viene preservata da una colonizzazione sistemica» da parte del medium economico-burocratico che tende ad invadere gli ambiti vitali (cultura, società, personalità).
- Questo argine può essere posto dalla “potenza discorsiva”, articolata in modo tale da garantire la formazione democratica della volontà collettiva.

Il principio del discorso

- La validità soltanto delle «norme che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali»
- Una possibile 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» (tensione fra piano normativo e descrittivo)
- La comunicazione deve rispettare alcuni requisiti
 - Verità
 - Sincerità
 - Giustizia o correttezza normativa

Il doppio binario della democrazia

- Processi deliberativi istituzionalizzati
- Confronto informale tra individui, attraverso le ramificazioni dell'opinione pubblica nella società civile
- Studi sperimentali e cognitivi sul ragionamento collettivo hanno confermato che il procedimento dialogico può portare a un miglioramento della democrazia (esempi la decisione di bilancio e la riorganizzazione delle aree interne)

Modello discorsivo e razionalità limitata degli individui

- La razionalità limitata degli individui incide sul modello discorsivo
- Kahneman
 - Pensieri veloci (automatici, istintivi, inconsapevoli)
 - Pensieri lenti (riflessivi, meditati, logici) utili per lo sviluppo di un approccio cognitivo
- Per migliorare le decisioni individuali e collettive è possibile agire con una «spinta gentile» Thaler, Sunstein (economia comportamentale)

Irrobustire l'approccio procedurale: alcuni interrogativi

- 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»?

I possibili tipi di discorso

- Discorsi pragmatici (ruolo della dimensione tecnica)
- Discorso di natura etico-politica (rapporto tra mezzi e fini e natura dei beni pubblici)
- Discorsi morali (giustizia di una soluzione rispetto ad un'altra)
- 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 nesso tra democrazia e bilancio pubblico: il conflitto

- Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti.
- Il bilancio è il luogo irriducibile della democrazia
- 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.
- Il conflitto che connota la decisione di bilancio è coerente con la politica deliberativa di Habermas

Il bilancio come manufatto complesso

- Ruolo dei tecnici e latitudine che deve essere lasciata alla loro sfera d'azione.
- Lo sviluppo della governance europea ha accentuato questo problema
- Effetti negativi:
 - Deperimento delle assemblee rappresentative in senso ratificatorio
 - Approccio nozionale nell'applicazione delle regole (economia come scienza dura)
- Rapporto equilibrato tra tecnica e politica: «la rappresentanza politica conosce, analizza, media, e infine sceglie sulla base delle analisi dei cosiddetti tecnici».

Ruolo del parlamento nella decisione di bilancio

- Resta uno spazio significativo?
- 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 (Luciani)
- Le democrazie «esigono la freddezza delle passioni» ma anche «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”.

Decisione di bilancio e approccio cognitivo

- La decisione di bilancio è molto importante, e il suo segmento parlamentare resta significativo.
- Si pone il problema di come gestire il processo con un approccio cognitivo adeguato.
- Speranze e delusioni applicative della riforma del 2016
- Il problema principale è la difficoltà a definire con largo anticipo rispetto al progetto di bilancio il quadro programmatico (differenza con gli altri paesi europei)
- Sulla carta queste innovazioni sono state indicate ma non si riesce ad implementarle

La riforma dl 2016 ha prodotto importanti innovazioni procedurali

- L'esecutivo, nelle figure del ministro dell'economia e del premier, contratta gli equilibri complessivi;
- 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;
- Sul piano del controllo operano UPB, CDC e organi interni

...e sostanziali

- L'orizzonte pluriennale è un elemento acquisito.
- Il sentiero pluriennale entro il quale individuare lo spazio possibile è anch'esso ben tracciato
- Il raccordo tra i soggetti istituzionali che formano la pubblica amministrazione è più chiaro
- 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 lavoro da fare sui Regolamenti Parlamentari

- Va ridisciplinata la parte più minuta, relativa ai programmi, per consentire un confronto effettivo tra commissioni e amministrazioni di spesa, regolando la potestà emendativa, per ridurre la quantità e migliorarne la qualità;
- 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)
- Va messo a disposizione del parlamento uno strumentario fine, che renda possibile "vedere" le fasi della gestione
- Maggiore potestà delle commissioni di settore, bilanciando meglio il ruolo della commissione bilancio (si potrebbe disciplinare anche un sistema differenziato di votazioni, per approvare le varie parti della manovra, tra Commissioni di merito, Commissione bilancio e Aula).

La possibile involuzione della decisione di bilancio

- Se non si modificheranno le prassi negative di questi ultimi 15 anni il rischio di una profonda involuzione è forte (sessione 2019)
 - C'è stato un sostanziale inadempimento dell'obbligo costituzionale di presentazione del bilancio
 - I parlamentari italiani hanno potuto leggere il testo del bilancio 2019 - 2021 che era rimasto, fino a quel momento, oggetto sconosciuto, nel perimetro e nei dettagli (In contrasto con lo spirito, e forse anche la lettera, dell'articolo 72 della Costituzione)
 - Si è verificato un radicale cambiamento, nel corso dell'approvazione, del quadro programmatico di riferimento
 - Anziché completare l'assorbimento delle clausole di salvaguardia e astenersi da nuove introduzioni, ridando slancio alla programmazione di bilancio, la manovra per il 2019 le ha ampliate

La democrazia deve essere guidata dalla verità e non dalla propaganda

- È necessario creare le condizioni affinché ogni cittadino prima di esprimersi “possa autonomamente farsi un’idea di ciò che succede
- l’obiettivo ambizioso della democrazia deliberativa è la dimensione autoriflessiva della cittadinanza, della sfera pubblica” (formazione dell’opinione e della volontà civica, organizzata e tutelata dalla Costituzione).
- La decisione di bilancio deve recuperare questa dimensione, riaffermando un processo razionalizzato nel segmento parlamentare che consenta di uscire dal diritto provvisorio e potenziando l’azione di decodificazione, premessa per dare ai cittadini la possibilità di farsi un’idea
- Un lavoro di lungo periodo e, in questi tempi, anche controcorrente.