



Seminario organizzato dalla SVIMEZ
in collaborazione con il Consiglio di Stato

In ricordo di Paolo De Ioanna

*Biblioteca della SVIMEZ - Via di Porta Pinciana, 6 - Roma
Mercoledì 3 ottobre 2018, ore 10,00*

Primi spunti per la ricostruzione della figura di Paolo De Ioanna

di Marcello Degni

La ricostruzione della figura intellettuale di Paolo non è semplice poiché la sua ricerca aveva confini molto ampi. Una prima chiave di lettura può ritrovarsi nella sua conoscenza approfondita delle vicende e della cultura francese, che gli aveva trasmesso una visione illuministica molto marcata. Si esprimeva nel ruolo importante ricoperto dalla ragione, nel carattere interdisciplinare dei suoi ragionamenti, nella curiosità che mostrava nell'esplorare l'intero spettro delle scienze non esatte, termine con cui amava definire le scienze sociali.

Ricordo in proposito la discussione che avemmo sulla biografia di Marx di Jacques Attali (Karl Marx, ovvero lo spirito del mondo), che avevo appena letto. L'avevo trovata avvincente, nonostante trattasse un tema conosciuto e Paolo sottolineò che a, suo parere, l'ariosità del testo, dipendesse proprio dall'approccio dell'autore, dalla sua tendenza enciclopedica d'impronta illuministica (nello stesso periodo era stato tradotto un altro suo libro, che Paolo mi raccomandò, "Breve storia del futuro", in cui Attali riassume l'intera storia dell'umanità).

Un altro autore francese che ricorreva spesso nelle sue citazioni era, non a caso, Pierre Bourdieu, importante sociologo (ma anche antropologo e filosofo), che nei suoi scritti ha con forza criticato, come Paolo, le divisioni "che dividono artificialmente la scienza sociale", tra cui "la più rilevante, e la più rovinosa, è quella posta tra soggettivismo ed oggettivismo". L'influenza di B. sul pensiero di Paolo credo sia stata importante: ad esempio la convinzione, che era comune, per cui cultura ed educazione sono fondamentali nell'affermazione delle differenze sociali e nella loro riproduzione (e, di conseguenza, l'intervento pubblico nell'istruzione sia strategico per lo sviluppo della democrazia). Il caso poi ha voluto che li accomunasse anche l'affermazione nello sport (B. si guadagnò una certa fama come giocatore di rugby, mentre il nostro era, com'è noto, un ottimo calciatore) e la causa della fine (anche il filosofo francese, nel 2002, morì di cancro).

Paolo era molto legato alla Francia, leggeva e parlava francese, ne seguiva gli eventi con attenzione (Le Monde era il primo quotidiano che guardava ogni mattina). Della Francia ammirava la solidità dei suoi corpi amministrativi, la capacità di sperimentare, la convinzione, in ultima analisi, che Oltralpe s'inverasse, molto più che da noi, quel principio per cui

l'erudizione è la base della conoscenza; che l'intuizione, se non è sostanziata dall'approfondimento adeguato, dall'implementazione dei Dossier, non porta da nessuna parte. Per questo provò grande delusione per il fallimento dell'esperienza dei socialisti francesi di Hollande, in cui aveva riposto molte speranze per far compiere all'Europa un passo decisivo verso una maggiore integrazione.

Questi brevi cenni ci consentono di inquadrare un altro aspetto molto netto in Paolo. La gentilezza, la grande disponibilità ad ascoltare l'interlocutore, l'attenzione per ogni suggestione, l'approccio mai competitivo, anche nelle situazioni in cui la superiorità delle sue argomentazioni, il suo standing, era più che evidente, non sono solo la caratteristica di un bellissimo carattere.

Nell'approccio maieutico, nel lessico ricorrente, nel metodo di lavoro, s'intravede a mio avviso, il concetto di egemonia in senso gramsciano, per cui non ci può essere nessun "dominio" senza avere, in precedenza, realizzato un'appropriata "direzione". L'egemonia è un elemento di raccordo tra la società civile e la società politica ed è un fatto essenzialmente culturale. In questa visione, che supera sia l'approccio crociano della distinzione, sia quello gentiliano della sovrapposizione, l'egemonia diventa consenso ed esprime un nesso inscindibile con la democrazia. Tutto questo lo ritroviamo in Paolo, nei suoi modi e nelle sue parole.

Due vocaboli in particolare mi sembra esprimano bene questo concetto: nitida e auto-evidente (auto-risolto, altro termine ricorrente in Paolo, ha una valenza più specifica legata al processo di bilancio). Entrambi i termini, spesso ripetuti negli scritti di Paolo, indicano come il risultato dell'analisi, se ben congegnato, possa spiegare il problema e fornire suggerimenti per la soluzione. Anche in questo caso nei termini richiamati la coincidenza con il lessico gramsciano è evidente. In particolare con il termine "organico", nel senso di sistematico, in cui la trattazione, oltre al metodo filologico ed erudito, deve avere una argomentazione teorico-filosofica. Solo se si attua un processo di questo tipo, l'analisi risulterà "nitida" e ciò che si ricerca sarà "auto-evidente".

Questo metodo, che ho verificato molte volte negli scritti di Paolo, m'induce ad azzardare un altro accostamento (che probabilmente, lo avrebbe divertito). Lo scandaglio analitico che tendeva a ritrovare nei lavori esistenti (soprattutto nelle ricerche, ad esempio della Banca d'Italia, che, per loro natura, condensano analisi del tema in oggetto), le citazioni numerose, mi portano a richiamare l'intenzione di Benjamin "di rinunciare ad ogni aperta interpretazione e di fare emergere i significati unicamente attraverso un montaggio provocatorio del materiale" (la frase è di Adorno nel profilo di W. B. riproposto nella raccolta di saggi sulla critica della cultura Prismi).

La figura intellettuale di Paolo non può prescindere da un altro autore di cui spesso parlava: il grandissimo Hans Gadamer, il padre dell'ermeneutica tedesca (discepolo di Heidegger). Il filo rosso che connette alle osservazioni svolte fino ad ora ci consente di introdurre un'importante elemento d'integrazione e, nello stesso tempo, di discontinuità rispetto a un approccio positivista, che una lettura affrettata della rivoluzione francese (e dello stesso pensiero gramsciano), potrebbe indurre. Paolo era perfettamente conscio di questo, in sintonia con l'Adorno della Dialettica Negativa, per intenderci, per cui l'Olocausto, "dimostra inconfutabilmente il fallimento della cultura e dell'interpretazione illuminista della storia" e il nuovo imperativo categorico "ci costringe ad impegnarci con tutte le nostre forze per fare in modo che ciò che è avvenuto non possa ripetersi".

Su Gadamer posso raccontare in proposito un aneddoto che lo stesso Paolo mi ha trasmesso e che, con una piccola ricerca, ho potuto ricostruire. La scena divertente vede Paolo segretario generale della Presidenza del Consiglio del Governo D'alema. Si trattava del

secondo governo che, dopo il primo, durò fino all'aprile del 2000. L'11 febbraio del 2000 il Segretario Generale di Palazzo Chigi De Ioanna è a pranzo con l'ambasciatore tedesco in Italia. A un certo punto del pranzo Paolo alza il bicchiere e propone un brindisi per il più importante filosofo tedesco che, proprio quel giorno, avrebbe compiuto 100 anni (Gadamer nasce l'11 febbraio del 1900 a Marburgo). Imbarazzo dei commensali, l'ambasciatore fa presente che il filosofo gli risultava non essere più in vita e Paolo ribadisce, sfumando con un sorriso; ma i tedeschi, com'è noto, sono persone precise, l'ambasciatore si consulta con il vicino confabulando in tedesco, questi si alza, telefona probabilmente a Berlino per chiedere lumi, torna e riferisce all'ambasciatore. A questo punto quest'ultimo alza a sua volta il bicchiere e invita a un brindisi al segretario generale che sa dei filosofi tedeschi più dell'ambasciatore (G. ci ha lasciato il 13 marzo del 2002, all'età di 102 anni).

La nozione di ermeneutica attiene l'interpretazione dei testi e deve intervenire tutte le volte che risulta ostica la decodifica di qualsiasi messaggio, sia esso scritto oppure orale. E' fondamentale che questa ricerchi il significato dell'opera non soltanto nel contesto che ha dato origine allo scritto, ma si allarghi a tutta la storia. Il significato non è un soggetto radicato soltanto nel proprio tempo, ma ha collegamenti potenzialmente infiniti con tutta la storia. C'è quindi il superamento dello storicismo, perché nel momento in cui ci si avvicina a un testo, la nostra conoscenza di quest'ultimo non è mai neutra, ma è influenzata dalle conoscenze pregresse, di cui disponiamo in quel momento. Se la nostra comprensione è influenzata dalla precomprensione, si crea un circolo ermeneutico, in cui si sviluppa l'interazione dialogica tra due soggetti, che è continua fonte di arricchimento e di confronto per entrambi, i quanto i due dialoganti imparano l'uno dall'altro, crescendo e sviluppando una diversa consapevolezza. E' il dialogo continuo in cui Paolo credeva, e che praticava con i suoi interlocutori, senza gerarchie.

"Egli voleva afferrare l'essenza là dove essa non si lascia distillare con un'operazione automatica, né precariamente contemplare: voleva decifrarla metodicamente dalla configurazione di elementi discosti dal significato". Questa frase che Adorno scrive per il profilo di Walter Benjamin si adatta perfettamente a Paolo, che applicava costantemente, con tutti, il dialogo. (ricordo sul treno, di ritorno da un dibattito, un lungo dialogo con una viaggiatrice, mai vista prima, in cui questo circolo ermeneutico si era attivato).

Paolo era un intellettuale organico e ha cercato di contemperare questa ricerca con la "febbre del fare" che la vita, con le sue infinite variabili, gli ha prospettato. Se volessimo, a fini espositivi, scomporre le diverse fasi, ne distinguerei tre, abbastanza distinte: l'artefice della riforma delle procedure parlamentari di bilancio; il decisore di finanza pubblica; il riorganizzatore della struttura amministrativa. In tutti i casi Paolo ha ricoperto un ruolo ad alta valenza tecnica e in posizioni di grande responsabilità e stretta contiguità con il decisore politico (che in molti casi, come quello di Ciampi o Padoa Schioppa, proveniva, a sua volta, dall'alta amministrazione).

La fase parlamentare, che è quella più lunga, ho avuto la fortuna di dividerla direttamente, alla commissione bilancio del Senato, presieduta da Andreatta, prima, e al servizio del bilancio, poi, dalla sua formazione, nel 1990 fino al 1996, quando Paolo fu chiamato a fare il capo di gabinetto di Ciampi ministro del Tesoro.

Anche la prima fase governativa mi ha visto a lui vicino, poiché lo seguii dalla CTSP (furono gli anni dell'ingresso dell'Italia nell'euro, un periodo molto entusiasmante). Poi ci fu la richiamata esperienza del governo d'Alema, cui seguì la nomina a Consigliere di Stato. Nella seconda fase governativa, con Padoa Schioppa, dal 2006 al 2008, ho avuto modo d'interloquire a livello istituzionale con Paolo in occasione della ricognizione del gigantesco debito sanitario della regione Lazio (dove affiancavo l'assessore al bilancio).

La fase amministrativa, più circoscritta anche per la sopravvenuta malattia, si è svolta al MEF, dove Paolo ha ricoperto la funzione di responsabile dell'OIV e dove ha sviluppato la riflessione e l'azione per contrastare il consolidato processo di "produzione di carta a mezzo carta", come amava dire parafrasando Sraffa, che caratterizza ancora, nell'era digitale, la pubblica amministrazione italiana.

Con Paolo, tra il 2013 e il 2017, ho pubblicato tre libri, "La Voragine", "Il vincolo stupido" e "Il bilancio è un bene pubblico" che, in qualche modo sono come diversi capitoli della stessa storia. Sono molto felice di essere riuscito in questa impresa. Mi ha consentito di discutere molte volte con lui, durante la stesura e dopo, quando, come in una tournée, li presentavamo in giro per l'Italia.

Quando il bilancio bene pubblico, entrò, con la sentenza 184 del 2016, nella giurisprudenza della Consulta, ci fece piacere. Leggevamo il riconoscimento di un ragionamento che Paolo ha sviluppato in decenni di riflessione (ricordo al festival Pordenone legge, nel 2015, in una bellissima presentazione del Vincolo stupido di fronte a una platea di studenti, con Manzella e Sartor, Paolo che ricordava di essersi occupato, per una vita, dell'articolo 81 della Costituzione).

L'articolo 81 è sicuramente un filo rosso per ricostruire il suo pensiero.

Non si trattava di tecnicismi giuscontabili, ma di "un processo che esprime le dinamiche reali dei rapporti di forza tra i soggetti politici e sociali che animano la vita democratica", di "un bene pubblico" appunto, dove passa "un pezzo assai rilevante del rapporto tra politica e burocrazia amministrativa". Le politiche pubbliche si identificano con gli strumenti che le attuano e il bilancio dello stato è al centro di tutti gli strumenti. Di questo Paolo era fermamente convinto e la carenza di strumenti è un limite forte della democrazia italiana. Ricordo la presentazione del bilancio è un bene pubblico alla camera, con Causi e Castelli, in cui Paolo, già indebolito, criticava con forza lo smantellamento del genio civile, l'indebolimento delle strutture pubbliche di controllo anche tecnico, a favore di improbabili esternalizzazioni (il ponte di Genova è la tragica conferma di quei ragionamenti).

Per sintetizzare alcuni tratti della fase parlamentare di Paolo (la sola che tratterò in questa sede) è necessario partire dal termine, già accennato, di "sistema autorisolto".

Il modo migliore è quello di utilizzare le stesse parole di Paolo, di uno scritto inedito (Testo critico bis 2018) che è, credo, il suo ultimo lascito, (al termine di alcuni paragrafi è indicata la data di "chiusura" dello scritto: maggio 2018).

"In quest'ottica generale", ci dice Paolo, "la questione cruciale sembra essere quella dell'auto produzione: cioè di una situazione sistemica che non deprivi il parlamento della possibilità di definire o innovare normativamente le politiche pubbliche che determinano fini, limiti e risultati. Al riguardo ho parlato di sistema decisionale di bilancio 'auto-risolto' (De Ioanna, 1979, 1980, 1993): e mi è sembrato di dovere sempre difendere e svolgere questo requisito ove si intenda preservare il tratto democratico del sistema rappresentativo. Dove auto-risolto significa che limiti, vincoli e condizioni delle scelte e delle priorità di bilancio sono discussi e accolti come elemento costitutivo della procedura democratica; è una vicenda che si colloca sullo stesso terreno teorico dell'autonomia legislativa con l'ulteriore qualificazione della capacità di elaborare procedure e strumenti di politica economica, fiscali e monetari".

Il sistema auto-risolto ha anzitutto una declinazione macro. Il riferimento è al Lhuman dei "Procedimenti giuridici e legittimazione sociale", secondo cui "la legittimità può essere concepita come disponibilità generalizzata ad accettare entro determinati limiti di tolleranza decisioni ancora indeterminate nel contenuto". Gli attori del processo (di bilancio in questo caso) compiono delle scelte che auto-limitano quelle successive, come in un imbuto rovesciato che li conduce verso la decisione finale.

Ricordo una riunione preliminare, subito dopo l'approvazione della legge 362 alla fine degli anni ottanta, per impostare l'esame del progetto di bilancio. S'invertì la sequenza decisionale precedente, partendo dal bilancio e, in quest'ambito, dai diversi titoli delle entrate. In tal modo il titolo IV (l'accensione dei prestiti), su cui si sarebbero battuti gli eventuali (improbabili) emendamenti non compensati, avrebbe bloccato l'entrata finale, e reso automaticamente compensati i successivi emendamenti alla spesa. Si trattava di una prima applicazione del modello che negli anni seguenti, dopo un iniziale affinamento (DPEF, prospetto di copertura) si è frantumato, dalla metà degli anni duemila, nel diritto provvisorio del bilancio (decreti finanziari, maxi-emendamenti, posizione della fiducia).

A monte (e a fianco) della legittimazione c'è la democrazia cognitiva su cui ha riflettuto in modo approfondito Jürgen Habermas, altro autore fondamentale per inquadrare il profilo intellettuale di Paolo (e anche per individuarne il ragionamento sull'Europa, come si accenna più avanti). Di tratta della dimensione cognitiva della democrazia, per cui i "voti degli elettori devono derivare da un pubblico processo di formazione 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". Così scrivevamo nel Vincolo stupido e più volte abbiamo ragionato sulle tesi del maggiore filosofo tedesco vivente, in particolare sulla "Teoria dell'agire comunicativo" e il più recente "Fatti e norme".

Questo ci porta a riflettere sulla dimensione micro del sistema auto-risolto, di cui si tratta in particolare nel "Bilancio è un bene pubblico", al bilancio come infrastruttura tecnica fortemente tipizzata. Le missioni politiche pubbliche e le azioni come articolazioni concrete del programma approvato dal parlamento sono "in nuce" gli strumenti d'inveramento del processo cognitivo. Per questo il giudizio sulla riforma del 2016 è potenzialmente positivo, a patto che si abbia la capacità di attuarla e implementarla.

"Il bilancio può essere costruito", ci dice Paolo, "secondo una molteplicità di convenzioni. Quindi esprime come tutte le infrastrutture giuridiche un certo grado di neutralità potenziale che poi si riempie di contenuti secondo gli svolgimenti effettivi del processo storico economico. Istituti giuridici neutri non esistono, poiché costitutivamente il diritto tende a stabilizzare e a neutralizzare i conflitti: ma il bilancio è al contempo il più neutro e il meno neutro. E' il più neutro perché deve aderire ai requisiti della costituzione materiale e formale; è il meno neutro perché è immerso nel processo economico finanziario. E' il più neutro perché deve esprimere un certo grado di stabilità e tipicità coerente con i tratti della costituzione, formale e materiale; e il meno neutro perché deve tener conto con realismo e precisione dei mutamenti che avvengono nella sfera economica: ma questa tensione dialettica tra stabilità/tipicità e sfera economica deve comunque essere tenuta entro un contesto che non travolga il funzionamento essenziale della democrazia rappresentativa. Ed è qui che si colloca la funzione del bilancio pubblico come strumento tipico, nelle procedure e nei contenuti. Tipicità che ci sembra del tutto confermata dalle soluzioni costituzionali e ordinamentali del 2012".

La governance europea è, da molto tempo, l'elemento prevalente della decisione di bilancio. La posizione critica e preoccupata di Paolo, già espressa nel Vincolo stupido, si era accentuata negli ultimi tempi. La parola "ricorrente" era "zoppia", per indicare uno squilibrio crescente.

Tre passaggi del richiamato saggio sono illuminanti.

Il primo. *"Se il valore non rinunciabile della costruzione comunitaria è il mercato e la garanzia delle cd quattro libertà [libera circolazione di merci, delle persone e dei capitali e libera prestazione dei servizi] e se l'Unione non può e non deve intervenire con politiche anticicliche e di trasferimenti finanziari, per quale motivo i singoli paesi non dovrebbero e*

potrebbero rafforzare nei propri ordinamenti interni tutti gli istituti politici ed economici, coerenti con queste quattro libertà, che rafforzano la propria posizione competitiva? Perché la competizione deve farsi solo attraverso la compressione del valore del lavoro e l'adesione ad un meccanismo monetario privato di elementi costitutivi della moneta?"

Il secondo. *"Convivono oggi elementi di crisi e sviluppo dell'eurozona, che alimentano il dibattito culturale e politico; elementi resi acuti dalla emersione di rilevanti forze cd sovraniste e populiste, che in un certo senso confermano questa chiave di lettura: ma forse rinviano al cuore dello scontro tra i due volti dell'Europa (2016, H.Brunkhorst, Il doppio volto dell'Europa, Mimesis), scontro divenuto evidente con la introduzione della moneta unica: struttura questa a forte contenuto normativo, che esprime una statualità che tuttavia manca nell'Unione e che non sembra possa essere a lungo surrogata con una procedura di mero coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri, senza un nucleo di veri poteri federali e di condivisione dei rischi; mentre la Banca centrale europea resta titolare di una esclusiva e indipendente funzione di stabilizzazione e gestione del valore monetario dell'unità di conto che regola tutti i pagamenti del sistema dell'euromoneta".*

Il terzo. *"Ci sembra si sia installata una grave contraddizione interna nell'assetto comunitario in vigore, in particolare in quello dell'eurozona: tra l'idea che la convergenza si governa con la regolazione e la guida del tasso di disoccupazione e le intese intergovernative, da un lato, e la logica del mercato che dovrebbe autonomamente ritrovare le forze spontanee per la crescita, dall'altro. Si utilizzano strumenti antinomici: i residui di una visione e di una prassi funzionalista, da un lato, e la posizione ideologica della potenza egemone, che si è installata al centro del processo economico europeo, la Germania e il suo ordo liberismo".*

Sul futuro dell'Europa Paolo credeva (anche se nell'ultima fase il pessimismo si era accresciuto) a una nuova terza via, in sintonia con Habermas che, nel libro "La democrazia transnazionale", del 2014, la sintetizzava in cinque punti. Oltre alla richiamata democrazia cognitiva, H. indica la valenza normativa del medium giuridico; la critica delle motivazioni antieuropee, sia di destra sia di sinistra; l'importanza della solidarietà, come "motivazione diversa dalle obbligazioni morali e giuridiche"; e infine la necessità di una "transnazionalizzazione della democrazia", capace di andare oltre le forme storiche di stato. Ricordo che in questa visione, sposata nel Vincolo stupido, Biagio De Giovanni trovò un tasso eccessivo d'illuminismo, quando presentammo il volume, il 16 marzo 2015, alla Fondazione SUDD, insieme a Bassolino (un bellissimo pomeriggio in cui, con Marta, percorremmo a piedi, in una Napoli stupenda, un lungo pezzo di Corso Umberto dalla stazione centrale).

Altri due riferimenti in conclusione, solo accennati. Il primo è Karl Polanyi, l'autore della "Grande trasformazione", di cui spesso mi è capitato di discutere con Paolo. Il tema, da sviluppare, è che il bilancio come bene pubblico è anche il luogo della separazione tra società e mercato dove, attraverso la costruzione di adeguate politiche pubbliche, possono essere valorizzati, aspetti quali la reciprocità e la redistribuzione. La seconda è Mariana Mazzucato, autrice de "Lo stato innovatore", su cui s'intrattiene un capitolo del Vincolo stupido. Il tema è in questo caso quello della connessione tra l'innovazione creatrice di ricchezza alla Schumpeter e il ruolo dello Stato (e dell'Europa che potrebbe svolgere in questo campo un ruolo dominante) come unico soggetto capace di assumere su se stesso l'incertezza (distinta dal rischio che è acquisibile anche dall'impresa) e creare il terreno favorevole per lo sviluppo. E' il tema delle politiche pubbliche d'investimento, di cui il bilancio dovrebbe essere il principale veicolo.

Paolo ha lasciato un segno importante nella contabilità pubblica (e non solo). Vorrei impegnarmi a mettere insieme i tanti fili, talvolta appena imbastiti per ricostruire le molte

tessere del mosaico che ci ha lasciato. Ne verrebbe fuori, credo, un affresco bellissimo, che potrà guidare la ricerca per molto tempo ancora.