

# IL POLITICO

**RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE**

Fondata da Bruno Leoni



**NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**

**ANNO LXXXI - MAGGIO-AGOSTO 2016 - N. 2**

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA  
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

*Direttore Scientifico*  
**Silvio Beretta**

*Direttore Responsabile*  
**Carla Ge**

*Comitato Scientifico*  
**Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Marco Mugnaini, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.**

*Redazione*  
**Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.**

*Indicazioni per gli autori*

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: [ilpolitico@unipv.it](mailto:ilpolitico@unipv.it).

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'affiliazione dell'autore sarà pubblicata sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

*Norme per l'edizione del testo*

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

\*

*Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:*

*Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:*

Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Celdes:

- **C/c postale** n. 24430001 intestato a Celdes srl, corso Trieste, 44 - 00198 Roma
- **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT28 X 01030 03285 000001212546
- **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi

Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosia.

ABBONAMENTI PER IL 2016 (3 numeri)  
SUBSCRIPTION FOR 2016 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

---

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950  
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)  
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982  
Direttore responsabile: *Carla Ge*

## INDICE

FILIPPO FASULO - Pluralism, State and Representation in China: Political Institutions in the Light of Value Monism...	7
MARCO GHIROLDI - L'indicazione di origine dei prodotti nella normativa europea: quale impatto per l'Italia? .....	27
FABIO TUMMINELLO - La politica industriale europea: modelli di policy e prospettive .....	53
MAURO MAZZA - Nuove prospettive del diritto costituzionale comparato: la tutela giuridica degli animali.....	73
<b>Japan's Policies at Home and Abroad</b>	
AXEL BERKOFSKY - Nationalism, Historical Revisionism and Ending Japanese Pacifism: Highlights on Prime Minister Shinzo Abe's Policy Agenda .....	88
MICHAEL REITERER - The Regional Architecture in Asia and the Role of Japan: a Potential for Cooperation with the EU?.....	109
JUN ARIMA - Why the EU-Japan EPA Should be Promoted? ...	121
MARIE SÖDERBERG - Japan's Revised Development Cooperation Charter: National Interests and Security at the Core	134
<b>A proposito del debito pubblico italiano</b>	
CARLO COTTARELLI - Public Debt in Italy: Why it is a Problem and How it can be Reduced.....	149
FRANCO OSCULATI - On Cottarelli's Book on Debt.....	155

GIORGIO RAMPA - Public Debt and Morality.....	159
SIMONA SCABROSETTI - The Uncertainty in the Reduction of Italian Public Debt .....	162
SILVIO BERETTA - Cottarelli on Public Debt and the Policies to Contain it: two Long-Term Reflections .....	165
<b>In ricordo di Arturo Colombo</b>	
Ricordo di Fabio Rugge.....	175
Ricordo di Marina Tesoro.....	177
<b>Note e discussioni</b>	
SILVIO BERETTA - L' Afghanistan fra storia militare e battaglie diplomatiche: a proposito di un recente volume .....	184
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - Rapporto sulla finanza territoriale in Italia 2014. Resoconto ragionato e brevi riflessioni di matrice giuspubblicistica a margine del seminario di presentazione.....	195
<b>RECENSIONI E SEGNALAZIONI</b>	
JOSEPH E. STIGLITZ, <i>La grande frattura. La diseguaglianza e i modi per sconfiggerla</i> (Renata Targetti Lenti).....	206
BRANKO MILANOVIC, <i>Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization</i> (R. T. L.) .....	208
MARINA MIRANDA (a cura), <i>Politica, società e cultura di una Cina in ascesa. L'amministrazione Xi Jinping al suo primo mandato</i> (R. T. L.).....	210
FRANCO DEBENEDETTI, <i>Scegliere i vincitori, salvare i perdenti. L'insana idea della politica industriale</i> (R. T. L.).....	213

PAOLO SAVONA, <i>Dalla fine del Laissez-faire alla fine della liberal-democrazia</i> (R. T. L.).....	215
STEFANO COLLOCA, PAOLO DI LUCIA (a cura), <i>L'impossibilità normativa. Atti del Seminario internazionale Nomologics 2</i> (Carlo Pontorieri).....	217
MARCO ETTORE GRASSO, <i>Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità</i> (Damiano Fuschi).....	221



**PLURALISM, STATE AND REPRESENTATION IN CHINA:  
POLITICAL INSTITUTIONS  
IN THE LIGHT OF VALUE MONISM**

by **Filippo Fasulo**

*Introduction*

Many scholars have already attempted to understand the Chinese political system on the basis of its cultural, ideological and functional aspects. Among them we can enlist scholars like Weber, Pye, Schurmann and Lieberthal<sup>1</sup>. However, if we look at the issue of China's exceptionalism – that is, whether China has followed a different track in developing its own political system – it is possible to draw two main groups: on one side there are those who deny that exceptionalism and understand current Chinese institutions simply as lacking procedural democracy while, on the other side, those accepting exceptionalism value China with its own rules, mainly based on cultural tradition. The ruling communist leadership, who frequently claims China's own characteristics, clearly stands on the latter viewpoint. In this regards, the main examples could be the so-called “market economy with Chinese characteristics”, as long with the “rule of law with China's characteristics”. The research will focus more on the second group, accepting that China's political philosophy might have been originated along different theoretical lines. This paper individuates the “value

Research Fellow - Asia Program, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale).

<sup>1</sup> M. WEBER, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, New York and London, Collier-Macmillan, 1964; L.W. PYE, *The Spirit of Chinese Politics: a Psychocultural Study of the authority. Crisis in Political Development*, Cambridge, Mass., London, The MIT Press, 1968; F. SCHURMANN, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley Los Angeles, University of California Press, 1968; K.G. LIEBERTHAL, *Governing China. From Revolution through Reform*, New York and London, W.W. Norton & Company, 2004.

monism” as the key element of the analysis. Borrowing from Isaiah Berlin’s scholarship on the concept of liberty<sup>2</sup> I try to understand how Chinese political theories’ relationship with value monism shaped and will shape the evolution of Chinese political system. According to this view, pluralism, state and representation develop from political theory’s approach toward “value monism”, an element that can be simply put as belief in a teleological principle.

## 1. *Pluralism*

According to political systems’ classifications<sup>3</sup> People’s Republic of China is a party-state system based on a Leninist model. Leninist parties lead government’s institutions with the aim of getting a higher stage of political and economic development<sup>4</sup>. The leading party, which holds the position of vanguard of the people, is the only subject who can guide political life<sup>5</sup>. However in China there are actors, such as religions or small parties that could allow pluralism within this mo-

<sup>2</sup> In the last few years, Chinese scholars interest in Berlin’s work is continuously rising. On 10 March 2011 the Tsinghua University organized an “International Symposium on Isaiah Berlin and Contemporary China”. Professor Liu Dong explained in his postscript to the proceedings of the conference how Berlin’s scholarship might be a starting point for Chinese intellectuals to understand the main theories of Western contemporary philosophy (see LIU DONG, XIANGDONG XU (eds.), *Yisaiya Bolin yu dangdai zhongguo: ziyou yu duoyuan zhijian* [Isaiah Berlin and Contemporary China: Between Liberalism and Pluralism], Nanjing, Yilin Press, 2014. The present paper is an attempt to test those main theories on Chinese political system.

<sup>3</sup> See for example G. SARTORI, *Parties and Party systems: a Framework for Analysis*, Colchester, ECPR Classics, 2005 and J. J. LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2000.

<sup>4</sup> D. HELD, *Direct Democracy and the End of Politics*, in D. HELD, “Models of Democracy”, Cambridge, Polity, 1996, pp. 121-154.

<sup>5</sup> The preamble of China’s Constitution states that: “*Under the leadership of the Communist Party of China and the guidance of Marxism-Leninism, Mao Zedong Thought, Deng Xiaoping Theory and the important thought of Three Represents, the Chinese people of all nationalities will continue to adhere to the people’s democratic dictatorship and the socialist road, persevere in reform and opening to the outside world, steadily improve socialist institutions, develop the socialist market economy, develop socialist democracy, improve the socialist legal system and work hard and self-reliantly to modernize the country’s industry, agriculture, national defence and science and technology step by step and promote the coordinated development of the material, political and spiritual civilizations, to turn China into a socialist country that is prosperous, powerful, democratic and culturally advanced*”.

nistic framework. There are two different definitions for pluralism. One is related to the number of actors contending sovereignty and it is opposed to the monism of State as political actor. As Hsiao pointed out in 1927 “a monistic state is one which possesses, or which should possess, a single source of authority that is theoretically comprehensive and unlimited in its exercise. This unitary and absolute power is sovereignty, and the theory which affirms the existence of such sovereignty in the state is designated by the pluralist as monism”<sup>6</sup>. Thus this interpretation considers pluralism as a political system that has “several centres of power and authority rather than one in which the state is the sole controller of people’s actions”<sup>7</sup>. An example of this kind of pluralist society is the medieval society, in which the monarch and the church were two subjects contending each other the power to govern and in which both of them could rule within their own sphere. In addition, in medieval times there were also other actors such as craft corporations and feudal landlords that could claim obedience from the citizens. There was not only one subject with the power to exert authority but multiple actors shared this power. Then the modern State changed its role and became the monopolist of authority. However it has been argued as well that modern societies can be interpreted as pluralist. The role of the State is not challenged, but within it there are groups sharing a certain amount of power. This condition let scholars to assume that “power and authority are widely dispersed in a pluralist Western democracy”<sup>8</sup>. Those actors are multiple and cross-cutting interests and pressure groups such as political parties, industrial associations, trade unions and the administrative bureaucracy that participate at power sharing with the government<sup>9</sup>. The American political scientist Robert Dahl argues that the role of these actors is so strong to allow him to develop the concept of polyarchy, a theory according to which “society is controlled by a set of competing interest groups (...) with the government as little more than an honest broker in the middle”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> K-C. HSIAO [Xiao Gongquan], *Political Pluralism. A Study of Modern Political Theory*, London, Kegan Paul, 1927, p. 2.

<sup>7</sup> D. ROBERTSON, *The Routledge Dictionary of Politics*, London, Routledge, 2003, p. 380.

<sup>8</sup> D. ROBERTSON, *The Routledge Dictionary of Politics*, cit., p. 380.

<sup>9</sup> D. ROBERTSON, *The Routledge Dictionary of Politics*, cit., p. 380.

<sup>10</sup> D. ROBERTSON, *The Routledge Dictionary of Politics*, cit., p. 392.

The other definition of pluralism is referred to value monism and its main conceiver is the British scholar Isaiah Berlin. He linked the value monism to authoritarian and totalitarian regimes since “[t]o suppose that morality is monistic is to suppose that there is a single correct answer in all cases, mandated by a single moral formula”<sup>11</sup>. This assumption leads to the idea that the world is perfectible on the basis of that single moral formula and “its realization justifies the employment of any means”<sup>12</sup>. In 1958, Berlin presented a famous essay entitled *Two Concepts of Liberty* to address the problem of value monism. In this paper he drew a distinction between negative and positive liberty, defining negative political liberty as “the area within which a man can act unobstructed by others”<sup>13</sup>, while positive freedom “derives from the wish on the part of the individual to be his own master”<sup>14</sup>. This division between negative and positive freedom is usually simplified as ‘liberty from’ and ‘liberty to’. For what concerns the ‘liberty to do’, the liberty to be one’s own master, Berlin argues that it is related to the element of “self”. However the “extension” of self might vary and there could be both a “real” and an “ideal” self which is “my self at its best”<sup>15</sup>. The division between the two selves might lead to a misinterpretation of the positive attitude of the real self. Indeed

“the two selves may be represented as divided by an even larger gap; the real self may be conceived as something wider than the individual (as the term is normally understood), as a social ‘whole’ of which the individual is an element or aspect: a tribe, a race, a Church, a State, the great society of the living and the dead and the yet unborn. This entity is then identified as being the ‘true’ self which, by imposing its collective, or ‘organic’, single will upon its recalcitrant ‘members’, achieves its own, and therefore their, ‘higher’ freedom”<sup>16</sup>.

In this regard, Crowder coined the term “the inversion thesis” to describe a process according to which “liberty is inverted into obedi-

<sup>11</sup> G. CROWDER, *Isaiah Berlin: Liberty and Pluralism*, Cambridge and Malden, Polity, 2004, p. 130.

<sup>12</sup> G. CROWDER, *Isaiah Berlin: Liberty and Pluralism*, cit., p. 130.

<sup>13</sup> I. BERLIN, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 169.

<sup>14</sup> I. BERLIN, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, cit., p. 178.

<sup>15</sup> I. BERLIN, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, cit., p. 179.

<sup>16</sup> I. BERLIN, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, cit., p. 179.

ence” since “[i]f to be free is to act morally, and if others know better than we do what is morally required, then the way is open to the re-definition of freedom as obedience to the command of the others”<sup>17</sup>. He also underlines a second ‘manipulation of freedom’ that he calls “the confusion thesis”, according to which liberty is confused with something else. Berlin clearly states, “liberty is liberty, not equality or fairness or justice or culture, or human happiness or a quite conscience”<sup>18</sup> recalling the dichotomy between liberty and equality represented within liberal democracy<sup>19</sup>. Berlin assumes that confusing liberty with other elements would lead to the suppression of liberty for the sake of a higher goal that could be defined in the name of a monist principle, being monism:

“One belief, more than any other, [that] is responsible for the slaughter of individuals on the altars of the great historical ideals – justice or progress or the happiness of the future generations, or the sacred mission or emancipation of a nation or race or class, or even liberty itself, which demands the sacrifice of individuals for the freedom of society. This is the belief that somewhere, in the past or in the future, in divine revelation or in the mind of an individual thinker, in the pronouncement of history or science, or in the simple heart of an uncorrupted good man, there is a final solution. This ancient faith rests on the conviction that all the positive values in which men have believed must, in the end, be compatible, and perhaps even entail one another”<sup>20</sup>.

Thus, value monism is the belief that there is a set principle, a single answer to all the questions, according to which much has to be sacrificed. This principle guides the political actions toward the future, defining a teleological approach for rulership. Following at all cost the “final solution” permits to achieve an ideal society. Berlin expressed these concepts during the cold war and clearly associated negative liberty to Western democracies and positive freedom to Communist and other authoritarian states.

<sup>17</sup> G. CROWDER, *Isaiah Berlin: Liberty and Pluralism*, cit., pp. 70-71.

<sup>18</sup> I. BERLIN, *Liberty: incorporating Four Essays on Liberty*, cit., p. 172.

<sup>19</sup> For the relationship between liberty and equality see G. SARTORI, *Democrazia*, in “Enciclopedia delle Scienze Sociali”, Roma, Treccani, 1992.

<sup>20</sup> I. BERLIN, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, cit., p. 212.

Following Berlin description of liberties, Chinese political thought and its political system should be intended as keen to positive liberty and thus to monism. This assumption can be supported by some elements: the People's Republic of China is a Communist country and thus committed to achieve an 'utopian' communist society without inequalities as expressed by its Leninist organization<sup>21</sup>; the legitimacy of contemporary China is often linked to a so-called social pact between the people and the party according to which the right to rule is exchanged with the promise of economic growth<sup>22</sup>; the New Left thinker Wang Hui showed that Chinese political theorists have been mainly teleological and that a conception of modernity in China must be related to teleology<sup>23</sup>.

However the assumption that the Chinese political culture is linked to a monistic principle is strongly challenged by the work of the outstanding French Sinologist Marcel Granet who denied the existence of any cardinal principle within Chinese thought, establishing a strong difference with respect to Western thought. He stated

“Insisting that the Chinese do not willingly suffer any coercion, even simply dogmatic, I will characterize the spirit of Chinese costumes with the formula: neither God nor Law”<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> D. HELD, *Direct Democracy and the End of Politics*, cit., pp. 121-154. See also fn4.

<sup>22</sup> See H. HOLBIG, B. GILLEY, *In Search of Legitimacy in Post-revolutionary China: Bringing Ideology and Governance Back In*, in “Giga Working Paper”, March 2010; H. HOLBIG, B. GILLEY *Reclaiming Legitimacy in China* in “Politics and Policy”, Vol. 38, n. 3, 2010, pp. 395-422; H. HOLBIG, *Ideological Reform and Political Legitimacy in China: Challenges in the Post-Jiang Era*, in G. SCHUBERT, T. HEBERER (eds.), “Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability”, London and New York, Routledge, 2008, pp. 13-34.

<sup>23</sup> WANG HUI (edited by T. HUTERS), *China' New Order: society, politics and economy in transition*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, p. 166. In addition, on the persistence of Utopia in Chinese political thought see also M. SCARPARI, *Echi del passato nella Cina di oggi: costruire un mondo armonioso* in M. SCARPARI, R. CIARLA (a cura), “La Cina. Vol. 1. Preistoria e origini della civiltà cinese”, Torino, Einaudi, 2011, pp. xvii.

<sup>24</sup> Translated by the author. The original statement in French is: *Insistant sur le fait quel es Chinois ne subissent volontiers aucune contrainte, même simplement dogmatique, je me bornerai à caractériser l'esprit des mœurs chinoises par la formule: ni Dieu, ni Loi*. This statement clearly argues against the idea of oriental despotism and the belief on Chinese people slavish attitude. See M. GRANET, *La pensée chinoise*, Paris, La Renaissance du Livre, 1934, p. 585.

Similarly, another French Sinologist, Jacques Gernet, stresses the absence of any guiding principles:

“We find in China neither that subordination of the human order to the divine order nor that vision of the world as a creation born of ritual and maintained by ritual which are part of the mental universe of India. [...] Political power, generally conceived as the power of constraints and command, was seen in China as the principle that gave life and order, even if this conception did not exclude recourse to force and brutal interventions. But constraint is always accompanied in China by the idea of moral correction. It would be a mistake to see the insistence laid on the regulation of morals only a pretext, a sort of alibi for a tyrannical regime; it is in fact the expression of a privileged mode of political action which has lasted down to our day. [...] China does not know the transcendent truths, the idea of good in itself, the notion of property in the strict sense of the term. She does not like the exclusion of opposition, the idea of the absolute, the positive distinction between mind and matter; she prefers the notions of complementarity, or circulation, influx, of action at a distance, of a model, and the idea of order as an organic totality”<sup>25</sup>.

Thus the two French Sinologists strongly reject the idea of a single static principle – the God or Law in their words – influencing the Chinese thought and call for an analysis based on dynamic principles. However, in order to understand this cleavage between a monistic attitude – as emerging from Berlin’s positive liberty – and the absence of a leading principle it should be taken in account how the concept of truth differs within the western and the Chinese thought<sup>26</sup>.

First of all, the corresponding Chinese term to “truth” has to be discussed. If Truth is the object of metaphysics it can be substituted to Granet’s God or Law. McLeod argued that truth in early-Chinese philosophy existed, and could be seen not only as monist, but even pluralist and was expressed by the conception of *shi*<sup>27</sup>. However main studies about truth and metaphysics in China usually focus on the concept of

<sup>25</sup> J. GERNET, *A history of Chinese civilization*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 1996, pp. 29-32.

<sup>26</sup> Before approaching such a slippery issue, I have to clarify that the aim of my study is not to solve a centennial dispute between Western and Eastern philosophy, but just to link philosophical principles to the design of political institutions.

<sup>27</sup> A. MCLEOD, *Pluralism about Truth in Early Chinese Philosophy: a Reflection on Wang Chong’s Approach*, in “Comparative Philosophy”, Volume 2, n. 1, 2011, pp. 38-60.

*dao*<sup>28</sup>. These studies agree on the fact that the Western philosophy focuses on the metaphysics of nature during their process of pursuing the truth while the Chinese philosophy is more oriented towards the metaphysics of ethics and, therefore, it is good-pursuing. It emerges a dichotomy between truth/nature on one side and Dao/good on the other side. The former is static, unique and verifiable while the latter is dynamic, plural, and unspeakable<sup>29</sup>. Western metaphysics is transcendent and posits a separation between the man and the world, setting the basis for the study of this external world. To observe the external world led to the development of science and technology on one side and to religion as conceived in western thought<sup>30</sup> on the other side. In oriental metaphysics the *dao* is immanent<sup>31</sup> and the Chinese philosophy seeks the integration of human and nature. As Yu and Xu said,

“while metaphysics, representing a Western culture characterized primarily by epistemology, stresses truth, studies the external world, makes outward efforts, and realizes the human value in the conquest of the universe as well as of nature, Dao represents a traditional Chinese culture centered on moralism, stressing introspection and cultivation exerted inwardly based on the idea of “comprehending the existing intentions between people” and “nipping a thing in the bud.” In this way, the difference between the two modes of thinking finds its embodiment in the

<sup>28</sup> See XU KEQIAN, *Chinese “Dao” and Western “Truth”: a Comparative and Dynamic Perspective*, in “Asian Social Science”, Vol. 6, No. 12, December 2010, pp. 42-49; YU WEIDONG, XU JIN, *Morality and Nature: the Essential Difference between the Dao of Chinese Philosophy and Metaphysics in Western Philosophy*, in “Frontiers of Philosophy in China” Vol. 4, n.3, 2009, pp. 360–369; ZHAO DUNHUA, *Metaphysics in China and in the West: Common Origin and Later Divergence*, in “Frontier of Philosophy in China”, Vol. 1, 2006, pp. 22-32; LIU JEELOO, *Reconstructing Chinese Metaphysics*, in “Journal of East-West Thought”, Inaugural No.1, Vol. 1, December 2011, pp. 151-163.

<sup>29</sup> As Laozi (1 - Opening sentence) stated, *Dao ke dao, fei changdao* (Dao that can be spoken of, is not the unvarying Dao). See R. HENRICKS, *Lao-Tzu Te-Tao Ching: a New Translation Based on the Recently Discovered Ma-wang-tui-Texts*, Ballantine Books, New York, 1989.

<sup>30</sup> On religion in China, see S. FEUCHTWANG, *The Anthropology of Religion, Charisma and Ghosts. Chinese Lessons for Adequate Theory*, Berlin, New York, De Gruyter, 2010, pp. 11-52.

<sup>31</sup> Actually, the Dao is said to be both transcendent and immanent. However, here I am stressing the latter element.

difference between their outward and inward, and dynamic and static, orientations”<sup>32</sup>.

Western philosophy thus focuses on facts while at the centre of Chinese observations there are values.

““Facts” are supposed to be objective, cognitively meaningful, non – controversial, public knowledge, can be demonstrated scientifically and can in principle be established in a way that will command the assent of all rational people. Value, on the other hand, is supposed to be subjective, non-cognitive, controversial, not publicly knowledge, cannot be demonstrated scientifically, and cannot in principle be established in a way that will command the assent of all rational people”<sup>33</sup>.

It is possible to argue that Granet and Gernet are right when state that the Chinese philosophy does not know God nor Law, if these elements are assumed as static concepts. However if we move onto a dynamic Law, we see that the Chinese philosophy focuses on a metaphysical concept as well. At this point we must go back to Berlin and to his negative approach toward liberty. His “liberty from” is liberty from a set truth. This truth can be contested since it is known, or at least knowable<sup>34</sup>. The Chinese truth – the dao – is not knowable and so cannot be contrasted. Xu tried to explain it in a simple way:

“When people firmly believe that there is an objective and unchangeable “Truth” which can eventually be recognized or discovered by them, they will act with indomitable will and firm resolve without turning back. It is just like someone believes there are some gold on the top of a mountain waiting for him to find so he will desperately climb that mountain regardless anything else. While the “Dao” oriented people are just like someone

<sup>32</sup> YU WEIDONG, XU JIN, *Morality and Nature: the Essential Difference between the Dao of Chinese Philosophy and Metaphysics in Western Philosophy* cit., p. 368.

<sup>33</sup> LIU JEELOO, *Reconstructing Chinese Metaphysics*, cit., p. 155. Here Liu JeeLoo refers to Lection IV of H. PUTNAM, *The Many Faces of Realism*, La Salle, IL, Open Court Publishing Company, 1988.

<sup>34</sup> With regards to a different approach towards epistemology in the West and in China an authoritative reading is Thomas A. Metzger’s scholarship and his discussion about what he calls the *Great Modern Western Epistemological Revolution*. See for example T. A. METZGER, *A Cloud Across the Pacific: Essays on the Clash between Chinese and Western Political Theories Today*, Hong Kong, The Chinese University Press, 2005.

coming to the mountain for a tour, what he wants is just finding a road which should be both safety and having good views of scenery. When “Truth” explorers believe they have really found the “Truth”, they are apt to becoming bigoted or self-opinioned and tend to deny the theories of others. Actually they can only declare what they have found is the real “Truth” after negating the theories of others, since the “Truth” should be the only “One”<sup>35</sup>.

Recalling Nietzsche, on the side of Western political philosophy God (the truth) has been killed and this was possible since he was known. On the contrary, the Chinese God – aka the truth, aka the dao – is not known and thus cannot be killed. Berlin states that the negative liberty is the rejection of a monist truth because the individual can have his own truth. The Chinese philosophy cannot accept an individual singular God because this individual god is already encompassed within the main god, who is plural. In this way the Chinese political philosophy pursues the monism and the political debate shifts to identify the best way to achieve this final truth. As a consequence, pluralism is here present under a higher monism.

In line with this model, it is possible to present some practical applications of plural monism within Chinese history: the hundred schools of pre-Qin dynasties, the coexistence of five official religion under the State’s supervision, the eight democratic parties represented in the People’s National assembly and within the Chinese People’s Political consultative conference. In this way, harmony is to seek a solution among different “truth’s proposal” that are part of the general plural leading principle.

According to this view, the hundred schools of pre-Qin dynasties such as Confucianism, Daoism, Moism and else are all different ways to seek the *dao* and all acceptable to each other because they all pursue the virtue. More, official religions in the People’s Republic of China are five: Buddhism, Daoism, Protestantism, Catholicism and Islam. These religions are accepted since they do not challenge the monistic State’s authority. From this principle derives the clash between Official Catholics and Underground Church, a matter of contestation be-

<sup>35</sup> XU KEQIAN, *Chinese “Dao” and Western “Truth”: a Comparative and Dynamic Perspective*, cit., p. 46.

tween the Vatican and the Prc<sup>36</sup>. The traditional coexistence of *sanjiao* (three religions)<sup>37</sup> as well demonstrates the acceptability of pluralistic principles in the light of a general monistic idea. Another example is constituted by the existence of several parties in the Leninist Prc. Indeed, the People's Republic of China is both under the guidance of the Chinese Communist party within the framework of a Leninist party-state system and a multiparty system with multiple parties represented in government's parliamentary institutions where they hold a consultative role. Consultative democracy, inner party democracy, local elections can all be intended as a way to have pluralism within a monistic environment. This is possible because there is no contestation of the monistic principle, while there is openness within the State.

If we combine the two definitions of pluralism, one being against values' monism and the other as multiple source of sovereignty, the shift occurred regarding the Party membership in early 2000's can be seen under the light of pluralism/monism dichotomy. Indeed, promoting the theory of "Three Represents" Jiang Zemin allowed the entrepreneurs to be members of the Party and enlarged the pluralism within the Party without contesting his guiding role. A debate over the monist nature of the People's Republic of China is also presented with reference to the application of constitutionalism to China. Chinese authorities, indeed, still reject any limit to Party's leadership<sup>38</sup>. On the contrary, when Liu Xiaobo presented his Charta 08, he rejected the party's monism because he clearly advocated the implementation of negative liberty. This is evident already within the first lines of the Charta in which the first principle presented is freedom:

"Freedom is at the core of universal human values. Freedom of speech, freedom of the press, freedom of assembly, freedom of association, freedom in where to live, and the freedoms to strike, to demonstrate, and to

<sup>36</sup> See CINDY YIK-YI CHU, *The Catholic Church in China. 1978 to the Present*, London, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>37</sup> This principle refers to the common habits of Chinese people to follow religion practices Confucian, Buddhist or Daoist according to the situation. There is thus much "flexibility" and interchange among believers and it is often thought to distinguish whether a believer is Confucian, Buddhist or Daoist since he visits all the temples.

<sup>38</sup> R. CREEMERS, *China's Constitutionalism Debate: Content, Context and Implications*, in "The China Journal", Vol. 74, 2015, pp. 91-109.

protest, among others, are the forms that freedom takes. Without freedom, China will always remain far from civilized ideals”<sup>39</sup>.

In conclusion, with reference to Berlin’s debate on value monism, it can be said that, accepting his dichotomy between negative liberty as predominant in western democracies and positive liberty as foundation of authoritarian countries, the pluralism/monism divide is relevant. However, Chinese specific definition of monistic principle as dynamic and organic allows space for pluralism under the umbrella of a leading set principle.

## 2. *State*

Studying the role, the evolution and the characteristics of the State in China is an interesting topic. However many complications could derive from defining exactly what the State is in political doctrine, and whether “classical State” can be applied to China. Many scholars agree that “it is difficult to give a precise and comprehensive definition of the state”<sup>40</sup>, “the modern state [...] is rather a baffling phenomenon”<sup>41</sup> and “[t]he state is one of the most difficult concepts in politics”<sup>42</sup>. Gernet stated though: “[i]f [...] we uncritically apply our own categories and preconceptions to Chinese reality, we run the risk first of all of failing to understand the originality of the phenomenon in question, and secondly of wrongly interpreting the facts regarding China in order to force them into our intellectual framework”<sup>43</sup>. For these reasons there will not be any comparison between western State and Chinese State in this paper, but just a few issues will be touched upon, to better understand the Chinese political system, namely the relationship between State and Society and the distinction between public and private.

<sup>39</sup> It is possible to find the text of the *Charta 08* at <http://www.charter08.com> (last accessed 9 march 2016).

<sup>40</sup> C. PIERSON, *The Modern State*, London, Routledge, 1996, p. 5.

<sup>41</sup> R. N. BERKI, *Vocabularies of the state*, in P. LASSMAN (ed.), “Politics and Social Theory”, London, Routledge, 1989, p. 12.

<sup>42</sup> A. VINCENT, *Conceptions of the State*, in M. HAWKESWORTH, M. KOGAN (eds.), “Encyclopedia of government and politics”, London, Routledge, 1992, p. 39.

<sup>43</sup> J. GERNET, *A History of Chinese Civilisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. xxxiii.

Nevertheless, it is also useful to recall Karl Büniger's concluding remarks to the most important collection of essays on the Chinese State. These essays are collected in two books edited by School of Oriental and African Studies (SOAS) Professor Stuart R. Schram entitled *The Source of State Power in China*<sup>44</sup> and *Foundations and Limits of State Power in China*<sup>45</sup>. Büniger compares European and Chinese Political Institutions and mainly focuses on the rise of absolute power. In his view, the liberal rights in Europe developed in reaction to an absolute power that rose since 16<sup>th</sup> century. He recalls that an "old Saxon law states, 'Freedom comes from unfreedom'"<sup>46</sup>. On the contrary in China the absolute power developed just for a short time during the Qin dynasty and was overthrown with the Han dynasty. "The Chinese Emperor had no 'right' to rule, but a "Heavenly Mandate" [...], a duty to fulfil. It was his duty to keep the human society in good order [...]. The guidelines for this order had to correspond to a cosmic order which was believed to include moral principles"<sup>47</sup>. According to this interpretation the system of limitations developed by the Chinese political institutions prevented the rise of an absolute power and eventually the rise of a liberal systems to limit the absolute power. Moral principles (*li*) and strictly defined laws (*fa*) made the necessity to conceive human rights useless, as it was useless in Medieval age before the rise of absolutism in Europe<sup>48</sup>. Again, we can see – as in the case of pluralism – a wanting dichotomy from which to develop negative freedom. If in the case of pluralism the lack of a static monistic value led to the resistance of a monistic attitude, in the case of the State a system of check and balances could not emerge because the central power was already limited.

The size and the reach of the State, however, is weighted in the debate on public sphere in China. The development of Habermas' the-

<sup>44</sup> S. R. SCHRAM (ed.), *The Scope of State Power in China*, London, School of Oriental and African Studies, University of London, 1985.

<sup>45</sup> S. R. SCHRAM (ed.), *Foundations and Limits of State Power in China*, London and Hong Kong, School of Oriental and African Studies and Chinese University Press, 1987.

<sup>46</sup> K. BÜNGER, *Concluding Remarks on Two Aspects of the Chinese Unitary State as Compared with the European State System*, in S. R. SCHRAM (ed.), "Foundations and Limits of State Power in China", London and Hong Kong, School of Oriental and African Studies and Chinese University Press, 1987, p. 314.

<sup>47</sup> K. BÜNGER, *Concluding Remarks on Two Aspects of the Chinese Unitary State as Compared with the European State System*, cit., p. 316.

<sup>48</sup> K. BÜNGER, *Concluding Remarks on Two Aspects of the Chinese Unitary State as Compared with the European State System*, cit., pp. 313-319.

ory of public sphere<sup>49</sup> has generated such a huge discussion in China that this sole phenomenon has caught also the attention of Western observers<sup>50</sup>. The study of public sphere has been used with two main intentions: to define a Chinese concept of democracy and to test a possible pace toward China's democratization. To define a Chinese concept of democracy Chinese scholars tried to use Habermas' critique to modernity to show both the inapplicability of European democracy to China and to state that Chinese path toward modernity could have a global impact<sup>51</sup>. At the same time, public sphere is seen as the way through which it is possible to challenge the party's power, thanks to an increasing role for public opinion<sup>52</sup>. However, many scholars<sup>53</sup> questioned the effective applicability or the very existence of a public sphere in China, arguing that at the very least we have necessarily to historically adapt some of his consideration. Some of the issues at stake are related to the role of categories such as public and private, that could be translated in Chinese as *gong* and *si*. Thomas A. Metzger is the scholar who questioned more the applicability of the concepts of public sphere and of civil society to China. In his view,

<sup>49</sup> Public sphere is a concept developed by the German philosopher Habermas who defined it as follows: *By "the public sphere" we mean first of all a realm of our social life in which something approaching public opinion can be formed. Access is guaranteed to all citizens. A portion of the public sphere comes into being in every conversation in which private individuals assemble to form a public body. (...) The public sphere as a sphere which mediates between society and state, in which the public organizes itself as the bearer or public opinion, accords with the principle of the public sphere – that principle of public information which once had to be fought for against the arcane policies of monarchies and which since that time has made possible the democratic control of state activities.* J. HABERMAS, S. LENNOX, F. LENNOX, *The Public Sphere: an Encyclopedia Article (1964)*, in "New German Critique", n. 3, Autumn, 1974, pp. 49-55. See also J. HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991.

<sup>50</sup> G. DAVIES, *Habermas in China: Theory as Catalyst*, in "The China Journal", n. 57, Jan. 2007, pp. 61-85.

<sup>51</sup> G. DAVIES, *Habermas in China: Theory as Catalyst*, cit., pp. 73-75.

<sup>52</sup> G. DAVIES, *Habermas in China: Theory as Catalyst*, cit., p. 66; C. WANG, B. J. BATES, *Online Public Sphere and Democracy in China*, in "International Association for Media and Communication Research conference", Stockholm, 2008; S. L. SHIRK, *Changing Media, changing China*, New York, Oxford University Press, 2011.

<sup>53</sup> W.T. ROWE, *The Public Sphere in Modern China*, in "Modern China", Vol. 16, No. 3, Jul., 1990, pp. 309-329; P. C. C HUANG, "Public Sphere"/"Civil Society" in China?: *The Third Realm between State and Society*, in "Modern China", Vol. 19, n. 2, Symposium: "Public Sphere"/"Civil Society" in China? Paradigmatic Issues in Chinese Studies, III, Apr., 1993, pp. 216-240.

“civil society” refers to an un-utopian political order in which morally and intellectually fallible citizens organize themselves to monitor an incorrigible state, seeking either to minimize state intervention in their lives or to use some state intervention to check allegedly oppressive elites outside the state. In Chinese writing, however, this un-utopian, “bottom-up” definition of “civil society” has been filtered out and replaced by a tradition-rooted, utopian, “top-down” view according to which moral-intellectual virtuosi – whether a political party free of selfishness or “true intellectuals” – take charge of a corrigible state or at least are allowed by the latter to guide society”<sup>54</sup>.

A core element of Metzger’s discussion on civil society is the distinction between “optimistic epistemology” and “pessimistic epistemology”. The former characterizes top-down frameworks such as the Chinese one, while the latter belongs to the Western model of civil society. Pessimist epistemology deals with the idea that the moral guides are not enough and that there is the necessity to limit and check the power in order to protect the freedom from the State, whereas optimistic epistemology aims at reaching an ideal society – utopian in the meaning of a perfect society to be pursued<sup>55</sup> – along with the government rather than against the government<sup>56</sup>.

As for pluralism, Metzger links the rise of civil society to the negation of a monistic principle – the pessimistic epistemology – and argues that in China there is no civil society given the fact that the monistic principle aimed at reaching the utopian society is not contested rather than supported – the optimistic epistemology.

If this view is linked to the after-Tiananmen political debate in China, then it is possible to spot some analogies with the New Left and the neo-conservatives thinkers. Their proposals were set with the purpose of readdressing the party’s policies in order to get a better future. The focus was not on being own master but on the direction of political evolution<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> T. A. METZGER, *The Western Concept of the Civil Society in the Context of Chinese History*, Stanford, Hoover Essays No. 21, 1998, p. 1.

<sup>55</sup> T. A. METZGER, *The Western Concept of the Civil Society in the Context of Chinese History*, cit., p. 15

<sup>56</sup> T. A. METZGER, *The Western Concept of the Civil Society in the Context of Chinese History*, cit., pp. 7-10

<sup>57</sup> For an analysis of the Chinese political debate in the ‘90s see J. FEWSMITH, *China since Tiananmen. From Deng Xiaoping to Hu Jintao*, Cambridge, Cambridge University

These interpretations can be strengthened adding the reflections of Fewsmith about the separation between State and society in China. He recalled the distinction between *gong* (public) and *si* (private). As he said, “[t]he ambiguous relationship existing between the public sphere and the public authority (the state) was mirrored by the ambiguous relationship between the public sphere and private activities. The term “private” (*si*) in China carries a variety of connotations. “Private” is viewed in morally negative terms, as the equivalent of selfish, and hence is viewed as the opposite of “public” (*gong*)”<sup>58</sup>. In this regard Fewsmith mentioned the *The Great Learning*<sup>59</sup> with the aim to show how within the traditional Chinese philosophy the individual and the society were conceived on a continuum rather than in opposition. Once again it is not possible to spot the clear cut between State and individual that led to the rise of public sphere and civil society as described by Habermas.

### 3. Representation

Finally, representation, intended as the relationship between the people and the government become a crucial element. According to the Confucian doctrine the people are highly regarded and they are always put at the centre of the scene. In particular Mencius’ philosophy focuses all his cares and attentions on the people. From this point of view, the concept of *minben* is crucial in identifying the people

Press, 2008; K. MISRA, *Neo-Left And Neo-Right In Post-Tiananmen China*, in “Asian Survey”, Vol. 43, No. 5, September/October, 2003; E. VAN DONGEN, “Goodbye Radicalism!” *Conceptions Of Conservatism Among Chinese Intellectuals During The Early 1990s*, Phd dissertation, Leiden, Universiteit Leiden, 2009; WANG HUI, *The End of The Revolution. China and the Limits of Modernity*, London, New York, Verso, 2009; YUE GANG, *New Left*, in E. L. DAVIS (ed.), “Encyclopedia of Contemporary Chinese Culture”, London and New York, Routledge, 2005, pp. 429-430; CHEN JIANHUA, *Postmodernism*, in E. L. DAVIS (ed.), “Encyclopedia of Contemporary Chinese Culture”, London and New York, Routledge, 2005, pp. 482-483; F. FANG, *Taking the China Model Seriously. One-Party Constitutionalism and Economic Development*, in F. DALLMAYR, ZHAO TINGYANG, *Chinese Political Thought. Debates and Perspectives*, Lexington, The University Press of Kentucky, 2012.

<sup>58</sup> J. FEWSMITH, *The Dengist Reforms in Historical Perspective*, in B. WOMACK, *Contemporary Chinese Politics in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 29.

<sup>59</sup> *The Great Learning* – Daxue (1-2) available at *The Great Learning - Daxue*, translation by James Legge on Chinese text Project ctext.org (last accessed: 9 march 2016).

as a fundamental element for every ruler. As a matter of fact, since Confucius' formulations up to the end of the Imperial Era, the object of the ruler was to benefit the people. In particular, this view is rather consistent also during the imperial era, thanks to the theory of Mandate of Heaven that has always connected dynasty's future to people's conditions. Indeed, social un-satisfaction toward the Emperor due to poverty or natural calamities was the signal of the loss of the Mandate of Heaven. The people were thus the thermometer of Emperor's respect to Heaven's will.

However, the people were not in the position to rule, but they were considered only as benefited by ruler's policies. The absence of democratic procedure to select the ruling class maintains the people in the box of objective rather than at the centre of political scene. Indeed, there is a consistent view of a separation posited between the rulers and the ruled. Even Mencius, so much keen to people's needs, has always clearly marked a strict separation between the ruler and the ruled. In his view, some are able to rule and others are not able to understand the *dao* and so to follow it<sup>60</sup>. The Imperial system was built around the thesis that the Emperor has to rule and the people have to focus on their own family, with a clear separation of duties and functions<sup>61</sup>. Those prescriptions are quite understandable if related to the theory of Heaven's sovereignty, which assumes that the Emperor is the Son of the Heaven (*tianzi*) and his representative under the Sky (*tianxia*). However even with the political revolutions that occurred in the 20<sup>th</sup> century, the people have always been separated from the effective exercise of the power to govern. Reformers proposed a constitutional government to lead China to modernization<sup>62</sup>, while Sun Yat Sen prescribed the three-stage path towards democratization that was char-

<sup>60</sup> See Confucius' *Analects*: 12,11 and Mencius' *Mengzi*: Teng Wen Gong I,4: "Some labour with their minds, and some labour with their strength. Those who labour with their minds govern others; those who labour with their strength are governed by others. Those who are governed by others support them; those who govern others are supported by them." This is a principle universally recognised.

<sup>61</sup> On this regards it is useful to check Hamilton's view presented in G. HAMILTON, BEN-RAY JAY, HSIEN-HENG LU, *Heaven is High and The Emperor is Far Away. Legitimacy and Structure in the Chinese State*, in "Revue européenne des sciences sociales", Vol. 27, n. 84, Sociologie de la Chine et Sociologie chinoise, 1989, pp. 141-167.

<sup>62</sup> See R. KARL, P. ZARROW (eds.), *Rethinking the 1898 Reform Period. Political and Cultural Change in Late Qing China*, Harvard University Press, 2002; W. T. DE BARY, R. LUFANO (eds.), *Sources of Chinese Tradition: Volume 2: From 1600 through the Twentieth Century*, New York, Columbia University Press, 2000.

acterised by party guidance in the name of people's principles<sup>63</sup>. The Communists too adopted the Leninist principle of vanguard's party that rules in the name of the people, claiming to be its representative.

Thus the whole relationship between people and the exercise of power to govern could be understood in terms of political representation<sup>64</sup>. The set cleavage between rulers and ruled described within Chinese political system was defined along with moral prescriptions for the rulers. *Junzis* and literates had to govern strictly following virtues described in the four books<sup>65</sup>. Moral prescriptions were also at the centre of Sun's theory because the administrators had to be evaluated by the censorate Yuan. Communists also linked representation to moral commitment, as exemplified by party's member duties indicated in party constitution. The implementation of the rule of law still run smoothly and the legitimacy of party cadres is valued in term of performance, which could be intended as a new moral prescription for the rulers. These few sentences raise the issue of the nature of political representation in China. The Party, the New left and others reject the system of election as the only way to select rulers because of its quantitative characteristic in opposition to qualitative substance of top-down co-optation or performance evaluation of cadres' work. The commitment towards a set objective is therefore the evaluative standard to select political representatives. This parameter can be adjusted according to general values set by the top-level in conformity with the final monistic principle. For example, if under the Empire the examination system was based on Confucian Classics, Mao organized functionaries in accordance to their orthodoxy. The technical preparation and pragmatism under Deng became the qualitative element to judge and to legitimate political representation<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> See T. YAMADA, *The Foundations and Limits of State Power in Guomindang Ideology; Government, Party, and People*, in S. R. SCHRAM (ed.), "Foundations and Limits of State Power in China", London and Hong Kong, School of Oriental and African Studies and Chinese University Press, 1987; M. TWOHEY, *Authority and Welfare in China: Modern Debates in Historical Perspective*, New York, St. Martin's Press, 1998.

<sup>64</sup> For a general view on Political representation see A.H. BIRCH., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London and New York, Routledge, 2009, pp. 133-143.

<sup>65</sup> The four books were selected by Zhu Xi during the Song dynasty.

<sup>66</sup> On this regard see the debate over "red" and "expert" under the Maoist leadership presented by Schurmann. F. SCHURMANN, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, University of California Press, 1968.

This paper has presented a model that may well explain what lies behind a study like the one published by the Canadian scholar Daniel A. Bell. In his recent book entitled *The China Model, Political Meritocracy and the Limits of democracy*<sup>67</sup> he questioned the procedural democracy as the best way to select the best government. He claims that there is the need to adopt a qualitative system to identify the top leaders, rather than to use the quantitative “one person, one vote”. This assumption is consistent with the idea that there are some who are more adapt to rule and to select the leaders because they better know, manage, and represent the values needed to fulfil the set positive liberty.

In conclusion, the existence of a higher monistic principle could be also referred to the development of a political representation’s system that is built with a strong emphasis over the quality of representation set in terms of morality. Thus, procedural democracy might not be adopted until every voter posses the quality to select goal-oriented rulers, or until the positive liberty aimed at reaching the final goal is rejected in favour of a relative goal defined as the sum of individual goals expressed by the majority of the voters.

#### 4. *Conclusion*

The aim of this paper was to outline a pattern to better understand the Chinese political system and its possible evolution. The paper assumes that there might be continuity between today’s political system and the Chinese traditional politics thanks to its political culture. Relying upon this basis, the analysis starts from the Leninist nature of the Prc’s government. This feature posits the existence of a set goal towards which the political action is oriented. Isaiah Berlin’s discussion over positive/negative liberty led this study to confirm the focus on a set principle, which significantly limits any space for the political pluralism. According to this view, the Chinese political system is based upon principles, which constitute a value monism. However, the traditional evaluation of Chinese philosophy denies the existence within it of an absolute – God or Law -, an assumption that is at odds with this paper hypothesis. In order to overcome this impasse the research considers the Chinese value monism as a dynamic value monism, whose

<sup>67</sup> D. A. BELL, *The China Model, Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2015.

borders are not well defined. The absence of a static absolute implies that it did not develop three political elements that should have been developed through negating that static absolute. The first element is the negative liberty and the need for human rights; the second one is the constitutionalism as a way to limit the monarch; and the third one is a civil society moved by a “pessimistic epistemology”. On the contrary, the civil society is “optimistic” and it is aligned along with the government in achieving the set goal rather than challenging it. This pattern has deep implications even on the representation’s system. On the one hand, the government, who is focused on achieving the needs and objectives shaped by the value monism, does not accept any stakeholder representing different values thus constraining the political pluralism. However, the ruling elite considers to co-opt actors who might be instrumental in finding the practical way to achieve the set goal. Opening the party membership to the business class might be an example. On the other hand, according to this model, the selection of the top leaders should not be based upon a quantitative procedure – the democratic elections – that would also define the political goals as a sum of individual voters’ interests, but through a meritocratic selection that ensures that the political representative possess the qualities and the values to achieve the final political goal.

If this model will prove to be effective, any political evolution in China will move either persisting within the value monism or eventually challenging it. In the first case, if successful, the Chinese government would develop a political system alternative to the western democratic one. In the second case it will have to dismiss the traditional roots of the Chinese political thought.

**Abstract** - L’articolo si pone l’obiettivo di investigare il sistema politico cinese partendo dall’assunto che ci possa essere continuità tra l’attuale sistema politico e quello della Cina tradizionale grazie ad una cultura politica comune. In questo quadro la ricerca esamina il sistema politico cinese alla luce del monismo valoriale così come descritto da Isaiah Berlin nella sua indagine sulla dicotomia libertà positiva/negativa, ovvero come fiducia in un principio teleologico. Utilizzando tale impostazione, nell’articolo sono messe in discussione le categorie di pluralismo,

stato e rappresentanza nel contesto politico della Repubblica popolare cinese postulando che siano peculiarmente caratterizzate in virtù della natura plurale del monismo valoriale cinese. L’articolo giunge alla conclusione che un eventuale percorso di evoluzione del sistema politico cinese potrà verificarsi o confermando il proprio fondamento sul monismo valoriale – e dunque sviluppando un modello alternativo a quello della democrazia liberale – oppure riconfigurando radicalmente la propria impostazione tradizionale.

## **L'INDICAZIONE DI ORIGINE DEI PRODOTTI NELLA NORMATIVA EUROPEA: QUALE IMPATTO PER L'ITALIA?**

di Marco Ghiroldi

### *Introduzione*

La questione dell'indicazione di origine dei prodotti (riguardo alle controverse e dibattute indicazioni di origine fino ai regimi di qualità) assume particolare importanza nel contesto socio-economico italiano.

A livello accademico, secondo una breve rassegna relativa all'indicazione di origine presente in un testo di VVA Europe (di cui si tratterà in seguito), si può evidenziare che, per Verlegh e Steenkamp, l'effetto "*country of origin*" per i consumatori sarebbe un risultato dell'interazione di fattori: cognitivi (paese di origine come, in primis, indicatore di qualità), affettivi (ovvero associazioni simboliche ed emozionali a un paese) e normativi (legati al "*customer voting*" cioè rendere una scelta di acquisto di un prodotto come un voto, favorevole o contrario, a un paese o alle sue politiche); viene inoltre indicato che, gli autori citati, considerano particolarmente robusto il legame origine-qualità percepita. Altri autori richiamati evidenziano l'influenza dell'etichetta di origine sulla valutazione di un prodotto ma precisando, inoltre, il ruolo di altri fattori (quali la marca)<sup>1</sup>. Paolo Martinello equipara un'indicazione obbligatoria dell'origine geografica (in questo caso in riferimento alla proposta della Commissione europea relativa ad alcuni prodotti importati da paesi terzi) ai dazi anti-dumping poiché, anch'essa, contrasterebbe (inoltre) con i reali interessi dei consumatori (qui, a un'informazione significativa

Università di Pavia.

<sup>1</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, 2015.

e affidabile per operare le loro scelte) e, la battaglia volta a introdurla, a un conflitto tra imprese (europee) con modelli organizzativi e produttivi difformi (nazionali/locali contro internazionali) riflesso delle finalità prettamente commerciali e di tutela di specifici interessi produttivi di tali misure<sup>2</sup>.

Di seguito si affronteranno argomenti collegati alla questione: dell'indicazione di origine dei prodotti, la cui disciplina indicata all'articolo 7 della proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo<sup>3</sup> (parte del pacchetto "sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato") ne prevede una obbligatoria, per tali prodotti, a livello UE; dei regimi di qualità delle merci (di cui fanno parte denominazioni di origine e indicazioni geografiche), la cui disciplina, in riferimento ai prodotti agricoli e alimentari, appare contenuta nel Regolamento (UE) N. 1151 del 2012<sup>4</sup>; della contraffazione, fenomeno che (il tanto dibattuto) ACTA<sup>5</sup> (Anti-Counterfeiting Trade Agreement) dovrebbe contribuire a combattere (con la precisazione che il Parlamento europeo ha espresso, nel 2012, una posizione negativa nei suoi confronti<sup>6</sup> che può essere incarnata nella visione del relatore in materia il quale, a fronte di un trattato considerato troppo vago e aperto a interpretazioni erranee, ha indicato la necessità di trovare vie alternative di tutela dei diritti di proprietà intellettuale a fronte della preminenza delle libertà civili rispetto ai primi<sup>7</sup>).

Successivamente si cercherà di proporre argomenti a favore di un'etichetta di origine obbligatoria per i prodotti (nonché di regimi di qualità) nel contesto italiano, a fronte di quelle che sono le sue particolari ca-

<sup>2</sup> P. MARTINELLO, "Made in Italy" tra vecchi e nuovi protezionismi, in "Consumatori, Diritti e Mercato", n. 2, 2007.

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento COM(2013) 78 final della Commissione, del 13 febbraio 2013, relativo alla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la Direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la Direttiva 2001/95/CE.

<sup>4</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, relativo ai regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>5</sup> <https://www.eff.org/document/final-text-acta-agreement-may-2011>.

<sup>6</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo P7\_TA(2012)0287, del 4 luglio 2012, sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America.

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/it/news-room/content/20120703IPR48247/html/II-Parlamento-europeo-boccia-ACTA>.

ratteristiche, guardando ad alcuni elementi rilevanti che lo riguardano, ovvero: il modello di specializzazione dell'economia, i rapporti commerciali con l'estero, i distretti industriali, le dinamiche del fenomeno contraffattorio, la delocalizzazione e gli interessi dei consumatori.

## 1. *Le questioni in esame*

### 1.1 *L'indicazione di origine dei prodotti*

Secondo ORIGIN (Organization for an International Geographical Indications Network), un'indicazione della fonte (ovvero dell'origine) consiste in un simbolo/segno che sta a indicare che una merce è originaria di una data regione<sup>8</sup>.

Guardando a un documento di CONFINDUSTRIA contenente osservazioni relative al pacchetto legislativo sulla sicurezza dei prodotti e la sorveglianza del mercato, risulterebbe, in linea di principio, positiva l'inclusione dell'origine tra i requisiti richiesti per l'identificazione delle merci poiché elemento che contribuisce a rintracciarne l'effettivo luogo di produzione; inoltre può andare a favorire le autorità di sorveglianza nei contatti con quelle del paese che ne è origine. Infine viene considerata essenziale la tracciabilità di un prodotto quale elemento funzionale a limitare o evitare pratiche commerciali illecite e sleali<sup>9</sup>.

Altre argomentazioni favorevoli a un'indicazione di origine obbligatoria per i prodotti (di consumo) sono contenute in un documento presentato dai rappresentanti di alcuni particolari settori industriali<sup>10</sup>; in breve viene sostenuto che: va a prevenire preoccupazioni legate alla sicurezza dei consumatori attraverso una maggiore trasparenza; permette ai consumatori di riconoscere gli standard di salute, sicurezza, ambientali e sociali così come il livello di sicurezza del prodotto e, quindi, fare scelte informate (sicurezza

<sup>8</sup> <http://www.origin-gi.com/your-gi-kit/key-concepts-of-gis.html>.

<sup>9</sup> CONFINDUSTRIA, COMITATO TECNICO PER LA TUTELA DEL MADE IN ITALY E LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE, *Pacchetto legislativo sulla sicurezza dei prodotti e la sorveglianza di mercato. Analisi e Osservazioni*, Maggio 2013.

<sup>10</sup> CEC, CEI-BOIS, CERAME-UNIE, EFIC, EUROCOTON, EBMA, EUROPEAN LUXURY GOODS AND CREATIVE INDUSTRIES ORGANISATIONS: CIRCULO FORTUNY, FONDAZIONE ALTAGAMMA, MEISTERKREIS, *Joint position paper. Origin marking: a tool to strengthen product safety through transparency and traceability*, 14 marzo 2014.

come, inoltre, frutto della presenza di consumatori informati); risulta estremamente importante nel garantire parità di condizioni, per consumatori e imprese, a livello internazionale nonché reciprocità negli scambi (dal momento che schemi di etichettatura obbligatoria dell'origine sono diffusi a livello extra-UE); i costi addizionali per le imprese (nonché gli oneri amministrativi aggiuntivi) derivanti dal nuovo sistema sarebbero meno rilevanti dei benefici che apporta ai consumatori.

Passando a chi si oppone, guardando ad alcune argomentazioni presentate da EuroCommerce<sup>11</sup> (rappresentante degli interessi dei settori della vendita al dettaglio, all'ingrosso e del commercio internazionale in Europa) in un documento riferito alla proposta di Regolamento relativa alla sicurezza dei prodotti di consumo, un'indicazione di origine obbligatoria per le merci risulterebbe, essenzialmente, una misura protezionistica; avrebbe un impatto trascurabile in termini di miglioramento della tracciabilità (senza informazioni relative a produttore, importatore e rivenditore la sola indicazione del paese di origine fornirebbe uno scarso aiuto nel tracciare una merce); non aggiungerebbe nulla in termini di tutela della sicurezza dei consumatori; in un contesto in cui i prodotti sono spesso realizzati tramite catene di fornitura che interessano più paesi, un'etichetta che indica un unico stato quale origine di una merce può portare a disinformare il consumatore; comporterebbe l'introduzione di nuove norme burocratiche che andrebbero a gravare sulle imprese; risulterebbe un elemento non particolarmente rilevante nell'influenzare le scelte di acquisto dei consumatori; non permetterebbe di far fronte alla contraffazione (per i falsari risulterebbe indifferente riprodurre un logo, un marchio o un'indicazione di origine). Inoltre, viene rigettata l'idea che il solo paese di origine possa essere un indicatore degli standard sociali e ambientali rispettati dal produttore o del livello di qualità della merce (lo stesso paese può essere fonte di merci sostenibili e di elevata qualità così come di altre che non lo sono); e si sottolinea che è già possibile indicare l'origine di un proprio prodotto nel momento in cui, tale informazione, possa portare un vantaggio competitivo.

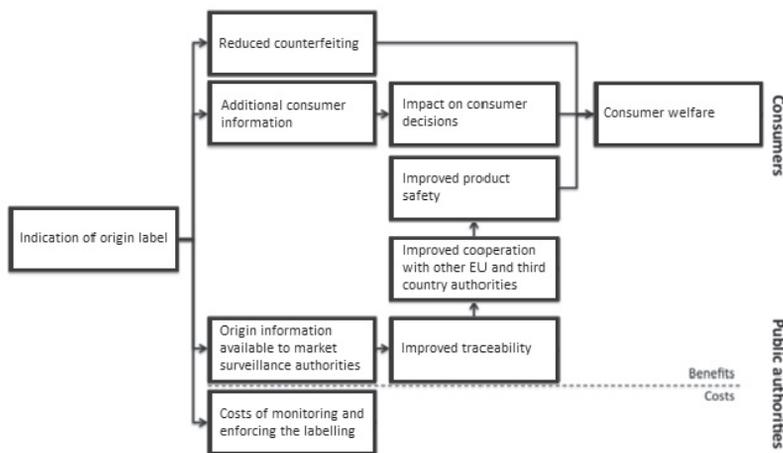
Riguardo l'evidenza empirica relativa all'indicazione di origine dei prodotti, un recente studio sul contesto UE è quello realizzato da

<sup>11</sup> EUROCOMMERCE, *Indication of origin position paper*, 18 luglio 2013.

vVA Europe su mandato della Commissione europea<sup>12</sup>; esso consiste in un'analisi costi-benefici (riguardo ad alcuni settori merceologici di particolare interesse) dell'indicazione di origine, così come disciplinata dall'articolo 7 della proposta di Regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo, per: consumatori, imprese e autorità nazionali.

vVA Europe presenta un modello relativo al potenziale impatto dell'articolo 7 per autorità di sorveglianza e consumatori (Figura 1).

Figura 1 - *Impact model: potential impact on surveillance authorities and consumers.*



Fonte: vVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, 2015, p. 27.

In relazione a costi e benefici per i consumatori di un'indicazione di origine obbligatoria, per vVA Europe le questioni rilevanti risultano quelle della sicurezza dei prodotti e dell'informazione<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Basato, in primis, sulla consultazione dei principali stakeholder europei (attivi nei settori coperti dallo studio), delle organizzazioni dei consumatori e delle autorità di sorveglianza del mercato. vVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>13</sup> vVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

Riguardo al miglioramento della sicurezza dei prodotti, per VVA Europe risulta principalmente una funzione di una migliorata tracciabilità degli stessi; capacità delle autorità competenti di limitare la disponibilità di quelli non sicuri; capacità delle autorità di rintracciare quelli pericolosi. A fronte di quanto suggerito dall'analisi degli input provenienti dalle autorità nazionali (il cui impatto dell'articolo 7 risulterebbe legato a quello sui consumatori), seppur alcuni benefici non possono essere esclusi la proposta in esame non porterebbe a un miglioramento sensibile in termini di sicurezza dei prodotti che circolano sul mercato UE<sup>14</sup>.

Per quanto attiene l'aspetto dell'informazione dei consumatori, secondo VVA Europe un'etichetta di origine può costituire un'informazione aggiuntiva (oltre al prezzo, la marca, ecc.). Secondo il modello proposto<sup>15</sup>, l'impatto dell'informazione sul benessere dei consumatori dipenderà da: la loro tendenza a sfruttare un'etichetta di origine nel prendere decisioni di acquisto; il fatto che l'etichetta possa fornire informazioni che gli permettano di prendere scelte maggiormente informate. In relazione all'interesse dei consumatori verso un'etichetta di origine viene mostrata un'evidenza mista; i dati Eurobarometro riportati da VVA Europe suggerirebbero che, quantomeno, una minoranza considerevole dei consumatori ha un interesse all'origine del prodotto e che utilizza tale etichetta per prendere decisioni di acquisto (per costoro l'articolo 7 costituirebbe un beneficio). Riguardo al secondo elemento, viene proposta una relazione inversa tra il valore informativo di un'etichetta di origine per i consumatori e la complessità della filiera produttiva della merce (nonché con la sua natura); in breve, si può dire che all'aumentare della complessità della catena di approvvigionamento di un prodotto l'indicazione di un unico paese come origine dello stesso tenderebbe a risultare inadeguato. In conclusione, per VVA Europe l'evidenza relativa al valore dell'articolo 7 in termini di informazione dei consumatori è mista; viene inoltre sottolineato che è probabile che tale valore dipenda in gran parte dalla natura del prodotto, dalla complessità della filiera produttiva ma anche dal marchio del fabbricante (che, per grandi e riconoscibili marche, potrebbe giocare un ruolo più rilevante, come

<sup>14</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>15</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

argomentato da alcuni stakeholder ed emerso in ambito accademico, dell'etichetta di origine quale strumento di riconoscimento di una merce).

Passando a costi e benefici per le imprese derivanti dall'articolo 7<sup>16</sup>, secondo VVA Europe essi possono essere divisi in:

- costi di adattamento. Essi possono risultare diretti (legati al rispetto dei requisiti posti tramite l'etichettatura o la ri-etichettatura dei prodotti); oppure indiretti (legati a qualsiasi potenziale cambiamento alla catena di approvvigionamento derivato dalle nuove condizioni);
- impatto sulla posizione concorrenziale del fabbricante. Ciò è legato alle percezioni dei consumatori in riferimento all'etichetta del produttore nonché quelle dei concorrenti ma anche all'impatto sulla contraffazione, all'uso ingannevole di etichette o a qualsiasi altro più ampio impatto commerciale.

In relazione ai costi di adattamento, VVA Europe mostra che essi dipendono (principalmente) da se e come un produttore etichetta le rispettive merci; ciò, a sua volta, risulta in funzione: del fatto che il prodotto venga esportato in paesi che richiedono un'etichettatura di origine; della complessità e della natura della catena di approvvigionamento. Sostanzialmente, i produttori che già etichettano le proprie merci con modalità in linea all'articolo 7 avranno costi di adattamento molto limitati (ciò vale soprattutto per quelli con catene di fornitura più semplici per i quali è probabile che si seguano gli stessi criteri di determinazione dell'origine); dall'altra parte, per produttori che indicano l'origine delle loro merci con modalità non pienamente conformi alla disciplina proposta (o che non lo fanno affatto), sarà presente un certo livello di costi di adattamento<sup>17</sup>.

Passando all'impatto sulla posizione concorrenziale dei fabbricanti si può mostrare, con VVA Europe, che ciò può riferirsi a: modifiche nelle percezioni dei consumatori nei confronti di un prodotto (con conseguente impatto sulle vendite); impatto legato all'ottenimento di parità di condizioni con altri mercati (che già prevedono un'indicazione dell'origine obbligatoria). Riguardo al primo

<sup>16</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>17</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

elemento, il principale effetto indicato è la maggiore trasparenza e differenziazione della produzione europea da quella non UE; in riferimento al secondo aspetto, viene affermato che le scarse evidenze empiriche non permettono di valutarne il concreto impatto potenziale (nonostante tale argomento venga avanzato da alcune associazioni industriali a favore dell'articolo 7). Inoltre, in relazione all'impatto delle misure proposte su contraffazione ed etichettatura ingannevole, VVA Europe mostra la presenza di industrie che affermano che un falsario non presenta remore nel porre (altresì) un'etichetta di origine fraudolenta sui suoi prodotti ma, anche, di coloro che sostengono che un'etichetta può costituire un'ulteriore base giuridica utile al perseguire i prodotti interessati e un elemento che porta coloro che prima etichettavano i loro prodotti in modo ingannevole, o non lo facevano, a farlo in modo adeguato; anche qui, la portata di costi e benefici derivanti dall'articolo 7 sarebbe legata allo specifico settore merceologico in esame<sup>18</sup>.

### 1.2 *I regimi di qualità delle merci: denominazioni di origine e indicazioni geografiche*

Un altro elemento di interesse è quello dei regimi di qualità, di cui fanno parte denominazioni di origine e indicazioni geografiche.

Secondo ORIGIN, per indicazioni geografiche si intende segni distintivi che associano prodotti di qualità e reputazione con il loro luogo o area di produzione andando, così, a consentire di identificarli e distinguerli sul mercato. Viene inoltre mostrato, secondo quanto riportato all'articolo 22.1 del TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), che le indicazioni geografiche sono indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un membro (dell'accordo), o regione o località in quel territorio, dove una data qualità, reputazione o altra caratteristica del prodotto risulta essere essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica (per via, secondo ORIGIN, del clima, know-how o altro tipo di conoscenza profondamente radicata nella zona)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>19</sup> <http://www.origin-gi.com/index.php/en/your-gi-kit/key-concepts-of-gis.html>.

Riguardo alle denominazioni di origine, per ORIGIN consistono in indicazioni che segnalano che quel prodotto è originario di una specifica regione; ciò però è limitato ai casi in cui le qualità caratteristiche dello stesso sono dovute all'ambiente geografico, comprensivo dei fattori naturali e umani, di quella regione. Inoltre, ORIGIN cita quanto riportato all'articolo 2 dell'Accordo di Lisbona sulla Protezione delle Denominazioni d'Origine e sulla loro Registrazione Internazionale secondo cui, una denominazione di origine, consiste nella denominazione geografica di un paese, regione o località utile a designare un prodotto che ne è originario, la cui qualità e caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente all'ambiente geografico (comprensivo dei fattori naturali e umani)<sup>20</sup>.

Relativamente alla concezione di denominazioni di origine e indicazioni geografiche a livello di Unione europea (riguardo a prodotti agricoli e alimentari), il testo rilevante è il Regolamento UE 1151/2012 (che presenta altresì il regime delle specialità tradizionali garantite e delle indicazioni facoltative di qualità).

Ai sensi dell'articolo 5 paragrafo 1<sup>21</sup>, denominazione di origine: “è un nome che identifica un prodotto:

- a. originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;
- b. la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e
- c. le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata”.

Ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 5<sup>22</sup>, indicazione geografica: “è un nome che identifica un prodotto:

- a. originario di un determinato luogo, regione o paese;
- b. alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e
- c. la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata”.

Per quanto riguarda le posizioni relative a indicazioni geografiche e denominazione di origine, all'articolo 1 del Regolamento UE 1151/2012 si evidenzia che le misure indicate nello stesso (i regimi di qualità) sono fi-

<sup>20</sup> <http://www.origin-gi.com/index.php/en/your-gi-kit/key-concepts-of-gis.html>.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012.

nalizzate a sostenere le attività agricole e di trasformazione e i sistemi di produzione associati a prodotti di qualità elevata (contribuendo, quindi, al perseguimento degli obiettivi della politica di sviluppo rurale); nel secondo paragrafo viene sottolineato che, i regimi istituiti, costituiscono la base per l'identificazione (e, se del caso, della protezione) di nomi e indicazioni che indicano o designano prodotti con caratteristiche o proprietà che conferiscono valore aggiunto. Infine, al considerando 3 viene affermato che, affinché i produttori possano continuare a produrre una gamma diversificata di merci di qualità, devono vedere equamente ricompensati i loro sforzi e ciò presuppone che possano comunicare ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti e che possano essere identificati correttamente sul mercato<sup>23</sup>.

Posizioni più critiche nei confronti di indicazioni geografiche e denominazioni di origine si possono leggere su *Res Cogitans* (in un testo di Andrea Borghini): “Di fatto, per il consumatore, i marchi non garantiscono niente che vada oltre alla qualità richiesta affinché la certificazione venga rilasciata; ma, al contempo, in quanto forme di protezionismo, favoriscono certi produttori, prevenendo l'utilizzo della denominazione a chi offre un prodotto di qualità analoga o superiore, ma proveniente da una zona priva di tradizioni.”; inoltre: “Quanto sostengo qui di seguito è che, sebbene non credo si possa negare che i marchi di origine segnalino anche una certa qualità di un prodotto, forse non sono il modo migliore per farlo.”<sup>24</sup>.

### 1.3 *Il fenomeno contraffattorio*

Secondo quanto riportato dall'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) in un documento del 1998, in definitiva, la contraffazione consiste in una violazione dei diritti legali di un possessore di proprietà intellettuale<sup>25</sup>.

Le motivazioni a sostegno della lotta al fenomeno contraffattorio sono legate alle conseguenze negative che genera.

In breve, citando quanto mostrato dall'OECD in un documento del 2007, la contraffazione comporta problemi per i governi per via: dell'impatto negativo che può avere sull'innovazione; della minaccia

<sup>23</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012.

<sup>24</sup> A. BORGHINI, *I marchi di origine e i miraggi del nominalismo legislativo*. Il testo integrale è disponibile sul sito [www.rescogitans.it](http://www.rescogitans.it).

<sup>25</sup> OECD, *The Economic Impact of Counterfeiting*, 1998.

che può comportare al benessere dei consumatori; delle notevoli risorse che fa affluire alle reti criminali, alla criminalità organizzata o altri gruppi dannosi per la società. Gli effetti negativi della contraffazione riguardano anche le imprese poiché influenzano: volume delle vendite e concessione di licenze; il valore di un marchio e la reputazione di un'impresa; la capacità di un'azienda di beneficiare delle innovazioni introdotte nello sviluppo di nuovi prodotti. Infine, da OECD vengono anche evidenziati potenziali rischi alla salute e sicurezza dei consumatori derivanti dal consumo di scadenti prodotti contraffatti e pirata<sup>26</sup>.

Detto ciò bisogna evidenziare, seguendo l'OECD, l'impatto positivo in termini di tutela dei diritti di proprietà intellettuale (nel senso di garantirne il rispetto) di un'etichettatura corretta, tecnologie anti-contraffazione e formazione al riconoscimento di falsi<sup>27</sup>.

In riferimento all'evidenza empirica, secondo quanto mostrato da UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) in un documento del 2011 la contraffazione, a fronte di stime presentate dalla Commissione europea, avrebbe un peso compreso tra il 5 e il 7% del totale del mercato legale; vengono inoltre richiamati dati OECD del 2009 che evidenziano una crescita nel volume delle merci contraffatte scambiate a livello internazionale, passate da 200 miliardi di dollari nel 2005 a 250 nel 2007 (con un incremento della percentuale delle stesse nel commercio internazionale passata dall'1,85% all'1,95%)<sup>28</sup>.

Riguardo alla violazione dei diritti di proprietà intellettuale nel contesto UE, in base a dati dalla Commissione europea è possibile notare che, in relazione al numero di casi (in cui ogni caso rappresenta un'intercettazione in ambito doganale di merci che possono variare da una singola unità a diverse milioni e riguardare diverse categorie), il valore degli stessi è rimasto simile, nel 2013, rispetto agli anni precedenti (Figura 2). Guardando al numero di articoli detenuti (Figura 3), viene evidenziato che esso risulta stabile nel 2013 rispetto al 2012<sup>29</sup>.

Un'ultima serie di dati da mostrare riguarda le conseguenze della contraffazione; in particolare è doveroso evidenziare il legame tra tale attività e il crimine organizzato.

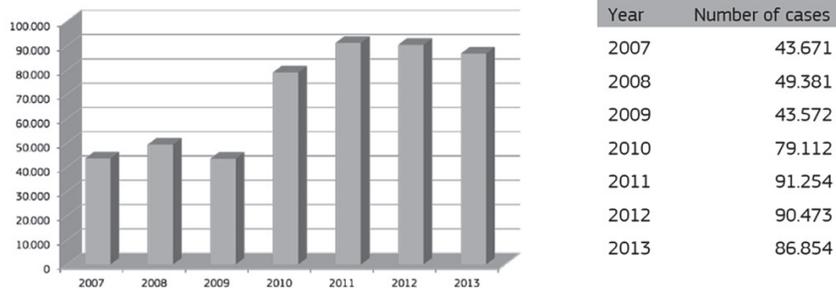
<sup>26</sup> OECD, *The Economic Impact of Counterfeiting and Piracy: Executive Summary*, 2007.

<sup>27</sup> OECD, *The Economic Impact of Counterfeiting*, cit..

<sup>28</sup> UNICRI, *Counterfeiting: a Global Spread, a Global Threat, 2011 Edition*. Disponibile su [http://www.unicri.it/topics/counterfeiting/organized\\_crime/reports/CTF\\_2011\\_Unedited\\_Edition\\_Final.pdf](http://www.unicri.it/topics/counterfeiting/organized_crime/reports/CTF_2011_Unedited_Edition_Final.pdf)

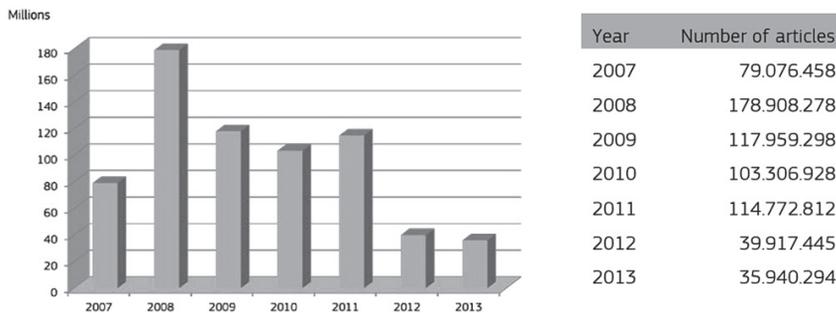
<sup>29</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2014.

Figura 2 - Number of registered cases.



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2014, p. 11.

Figura 3 - Number of articles.



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2014, p. 12.

UNICRI sottolinea che, per il crimine organizzato, la contraffazione risulta un'attività particolarmente attrattiva a fronte (in particolare) della sua elevata redditività unita a bassi rischi (derivati, inoltre, dal fatto che viene spesso accompagnata a sanzioni relativamente leggere, rispetto ad altri reati gravi). Guardando a stime proposte dal National Criminal Intelligence Service del Regno Unito nel 2005 richiamate da UNICRI, il costo di un DVD pirata prodotto in Asia sarebbe di circa 0,70 dollari; mentre il prezzo di vendita dello stesso da parte dei venditori ambulanti di Londra potrebbe raggiungere i 9 dollari; ciò porta a un aumento del

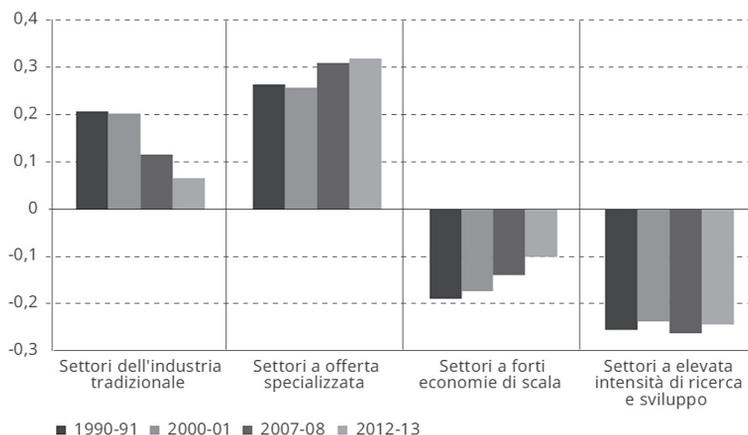
prezzo superiore al 1.150% (il margine di profitto potrebbe salire ulteriormente nel caso la merce venisse venduta come originale)<sup>30</sup>.

## 2. Il contesto italiano

### 2.1 Il modello di specializzazione dell'economia

Guardando al Rapporto ICE 2013-2014 (Figura 4) è possibile notare che, oggi come in passato, l'Italia risulta specializzata (inoltre) nella realizzazione di prodotti tradizionali (ovvero, seguendo ICE<sup>31</sup>, prodotti alimentari, bevande, materiali da costruzione e ceramica, mobili, abbigliamento, tessili, ecc.) nonostante venga mostrata una tendenza negativa, avviatasi negli anni novanta, in riferimento ai vantaggi comparati in tali settori<sup>32</sup>.

Figura 4 - Italia - Indici di specializzazione commerciale netta. Raggruppamenti settoriali (elaborazioni ice su dati eurostat).



Fonte: AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2013-2014*, Roma, Agenzia ICE, 2014, p. 217.

<sup>30</sup> UNICRI, *Counterfeiting: a Global Spread, a Global Threat*, cit.

<sup>31</sup> ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

<sup>32</sup> AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2013-2014*, Roma, Agenzia ICE, 2014.

A fronte del modello di specializzazione dell'Italia si potrebbe sostenere la rilevanza, per tale specifico contesto, di misure volte a introdurre un'etichettatura dell'origine dei prodotti obbligatoria; ciò sulla base di quanto precedentemente evidenziato, citando VVA Europe<sup>33</sup>, in riferimento alla relazione inversa tra valore informativo della stessa per i consumatori (riguardo alle caratteristiche di una merce) e complessità della catena di fornitura del prodotto (tenendo a mente il ruolo del marchio e della natura dello stesso). Sostanzialmente, per l'Italia l'introduzione di un'etichetta di origine obbligatoria sarebbe un vantaggio (in questo caso e quantomeno guardando solo a questo specifico sistema) a fronte dell'elevato valore informativo che avrebbe per quei consumatori che acquistano merci che quest'ultimo è specializzato nel produrre; ciò sull'assunto che, nel caso di prodotti tradizionali, si avrebbero più probabilisticamente catene di fornitura semplici (che potrebbero comportare inoltre, seguendo VVA Europe<sup>34</sup>, costi di adattamento limitati per le rispettive imprese).

A sostegno di quanto presentato sopra è utile mostrare il caso relativo a una particolare categoria di prodotti tradizionali, quelli ceramici.

Richiamando ancora i dati ICE è possibile notare che, nel periodo 2007-2008 e 2012-2013, i prodotti ceramici (il cui andamento era unito a quello dei materiali da costruzione) risultavano essere quelli in cui l'Italia mostrava un indice di specializzazione commerciale netta più elevato<sup>35</sup>; dati ICE aggiornati confermano la rilevanza del settore ceramico anche nel 2014 dal momento che, le esportazioni di piastrelle in ceramica, sarebbero cresciute del 5,8% (con la precisazione che le esportazioni aggregate delle merci facenti parte della categoria dei prodotti del vetro, ceramica e materiali non metallici per l'edilizia risultano cresciute a un tasso inferiore alla media dei manufatti non andando a confermare, in questo modo, le performance del 2013)<sup>36</sup>.

Guardando a VVA Europe, nel caso del settore ceramico, emerge un generale sostegno da parte degli stakeholder a un'etichettatura obbligatoria dell'origine poiché elemento in grado di garantire una maggiore trasparenza ai consumatori; ciò è legato alla maggiore semplicità

<sup>33</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>34</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>35</sup> AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2013-2014*, cit..

<sup>36</sup> AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2014-2015*, Roma, Agenzia ICE, 2015.

nella determinazione dell'origine per tali prodotti (dal momento che viene generalmente considerata il luogo di prima cottura) rispetto a quanto avviene per altri andando, quindi, a fornire più probabilisticamente informazioni adeguate su dove sono stati fatti (elevato valore informativo dell'etichetta di origine). Viene tuttavia precisato che, a fronte della già larga diffusione dell'etichettatura in tale settore, i benefici (in termini di informazione) per i consumatori che deriveranno dall'introduzione di un'etichetta di origine obbligatoria (legati anche, secondo quanto sostenuto dagli stakeholder consultati e a fronte di quanto pare emerge da alcune analisi in materia, all'importanza attribuita dagli stessi a quest'ultima a fronte delle caratteristiche tradizionali dei prodotti) saranno limitati ai casi di quelle merci che, attualmente, ne sono prive<sup>37</sup>.

## *2.2 I rapporti commerciali con l'estero*

In base a quanto mostrato nel Rapporto ICE 2014-2015, l'Italia, nel 2014, si posizionerebbe all'ottavo posto nella graduatoria dei principali paesi esportatori mondiali di merci (a fronte di un recupero, rispetto al 2013, in cui occupava l'undicesimo posto e andando a superare Regno Unito, Hong Kong e Russia); guardando al lato delle importazioni, l'Italia nel 2014 risulta all'undicesimo posto della classifica (a fronte di una perdita di posizioni avvenuta nell'ultimo quadriennio)<sup>38</sup>.

Detto ciò è possibile mostrare quali sono i principali partner dell'Italia (Tabelle 1 e 2).

<sup>37</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>38</sup> AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2014-2015*, cit..

Tabella 1 - I primi 20 paesi di destinazione delle esportazioni italiane. Valori in milioni di euro (elaborazioni ice su dati istat).

Paesi	Posizione	Valori	Variazioni %	Pesi percentuali		Percentuale cumulata
	2013	2014	2013/14	2013	2014	2014
1 Germania	1	50.060	3,3	12,4	12,6	12,6
2 Francia	2	42.014	-0,6	10,8	10,6	23,1
3 Stati Uniti	3	29.802	10,2	6,9	7,5	30,6
4 Regno Unito	4	20.907	6,7	5,0	5,3	35,9
5 Svizzera	6	19.074	-6,4	5,2	4,8	40,7
6 Spagna	5	17.944	4,5	4,4	4,5	45,2
7 Belgio	7	13.217	15,7	2,9	3,3	48,5
8 Cina	8	10.494	6,6	2,5	2,6	51,1
9 Polonia	9	10.324	9,9	2,4	2,6	53,7
10 Turchia	10	9.755	-3,3	2,6	2,5	56,2
11 Russia	11	9.523	-11,6	2,8	2,4	58,6
12 Paesi Bassi	14	9.285	2,3	2,3	2,3	60,9
13 Austria	18	8.328	-2,1	2,2	2,1	63,0
14 Romania	16	6.195	3,2	1,5	1,6	64,5
15 Hong Kong	13	5.477	15,5	1,2	1,4	65,9
16 Giappone	19	5.364	-10,9	1,5	1,3	67,3
17 Emirati Arabi Uniti	12	5.316	-3,5	1,4	1,3	68,6
18 Arabia Saudita	17	4.824	7,6	1,1	1,2	69,8
19 Brasile	20	4.696	-7,5	1,3	1,2	71,0
20 Repubblica Ceca	21	4.658	9,4	1,1	1,2	72,2
Resto del mondo		110.739			27,8	100,0
<b>Mondo</b>		<b>397.996</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2014-2015*, Roma, Agenzia ICE, 2015, p. 118.

Tabella 2 - I primi 20 paesi di provenienza delle importazioni italiane. Valori in milioni di euro (elaborazioni ice su dati istat).

Paesi	Posizione	Valori	Variazioni %	Pesi percentuali		Percentuale cumulata
	2013	2014	2013/14	2013	2014	2014
1 Germania	1	54.618	2,5	14,8	15,4	15,4
2 Francia	2	30.646	0,4	8,5	8,6	24,0
3 Cina	3	25.055	8,6	6,4	7,1	31,1
4 Paesi Bassi	4	19.634	-5,1	5,7	5,5	36,6
5 Spagna	6	17.035	4,2	4,5	4,8	41,4
6 Russia	5	16.164	-20,0	5,6	4,6	45,9
7 Belgio	7	15.115	0,6	4,2	4,3	50,2
8 Stati Uniti	8	12.495	8,3	3,2	3,5	53,7
9 Svizzera	9	10.534	-1,0	2,9	3,0	56,7
10 Regno Unito	10	10.071	4,1	2,7	2,8	59,5
11 Austria	11	8.462	-4,4	2,5	2,4	61,9
12 Polonia	14	7.160	8,0	1,8	2,0	63,9
13 Romaniaa	18	5.735	10,5	1,4	1,6	65,5
14 Turchia	16	5.705	3,6	1,5	1,6	67,1
15 Azerbaigian	13	5.487	-20,4	1,9	1,5	68,7
16 Repubblica Ceca	19	4.878	9,3	1,2	1,4	70,1
17 Libia	12	4.543	-43,9	2,2	1,3	71,3
18 Arabia Saudita	17	4.191	-23,8	1,5	1,2	72,5
19 India	20	4.159	4,6	1,1	1,2	73,7
20 Ungheria	21	4.066	5,0	1,1	1,1	74,8
Resto del mondo		89.361			25,2	100,0
<b>Mondo</b>		<b>355.115</b>	<b>-1,6</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: AGENZIA ICE, *L'Italia nell'economia internazionale 2014-2015*, Roma, Agenzia ICE, 2015, p. 117.

Guardando ai dati ICE emerge che tra i partner commerciali dell'Italia (al netto degli altri Stati membri dell'Unione) vi è chi ha già introdotto un'indicazione di origine obbligatoria per i prodotti. Un caso emblematico è quello degli Stati Uniti, al terzo posto nella classifica relativa ai principali paesi di destinazione delle esportazioni italiane e all'ottavo in quella riguardante le importazioni.

A fronte dei legami mostrati sopra potrebbe emergere un nuovo argomento a sostegno dell'introduzione di un marchio di origine per i prodotti obbligatorio (sottolineato anche in documento già precedentemente citato<sup>39</sup>), nel caso italiano, legato alla necessità di promuovere

<sup>39</sup> CEC, CEI-BOIS, CERAME-UNIE, EFIC, EUROCOTON, EBMA, EUROPEAN LUXURY GOODS AND CREATIVE INDUSTRIES ORGANISATIONS: CIRCULO FORTUNY, FONDAZIONE ALTAGAMMA, MEISTERKREIS, *Joint position paper Origin marking: a tool to strengthen product safety through transparency and traceability*, cit..

parità di condizioni a produttori (e consumatori) a livello internazionale nonché reciprocità negli scambi (con quei paesi che già hanno introdotto misure di questo tipo); ciò tenendo a mente quanto evidenziato da VVA Europe in relazione alla funzione di garanzia di parità di condizioni rispetto a paesi terzi, secondo cui ci sono scarse evidenze empiriche disponibili che permettano di valutarne il potenziale impatto (e a fronte del fatto che potrebbero comunque rimanere differenze nei requisiti da rispettare nei diversi contesti statuali)<sup>40</sup>.

### 2.3 I distretti industriali

Secondo quanto mostrato in un documento ISTAT (Istituto nazionale di statistica) relativo all'anno 2011, i distretti industriali<sup>41</sup> rappresentano un quarto circa del sistema produttivo dell'Italia; ciò, per esempio, in termini di addetti (24,5% del totale) e di unità locali produttive (24,4% dell'insieme di quelle del Paese). Viene inoltre evidenziato che il settore manifatturiero italiano risulta caratterizzato (ancora) da un modello distrettuale (infatti assorbe il 65,8% degli addetti di tale industria)<sup>42</sup>.

Dopo aver evidenziato la rilevanza dei distretti industriali nel contesto italiano è possibile mostrare le tre principali caratteristiche distintive (indicate dalla maggioranza delle imprese) che ne identificano il modello; secondo quanto mostrato nel Rapporto 2014 dell'Osservatorio nazionale distretti italiani<sup>43</sup>, sono:

- la priorità data alla qualità dei prodotti e dei processi;
- la preminenza della forma dell'impresa familiare;
- il radicamento e la tradizione produttiva del territorio.

<sup>40</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

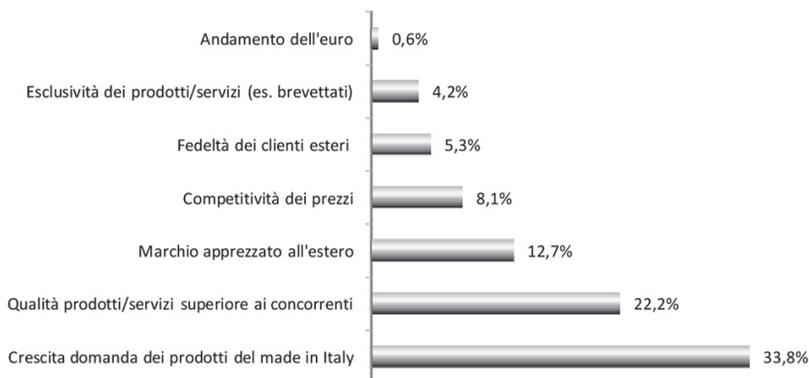
<sup>41</sup> Secondo ISTAT, risultano entità socio-territoriali costituite da una comunità di imprese e persone unite da relazioni territoriali e da legami socio-economici (esito di tale compresenza); inoltre viene evidenziato che, tali imprese, appartengono prevalentemente a uno stesso settore di attività economica e che hanno dimensioni piccole e medie ISTAT, *I distretti industriali. Anno 2011*, 24 febbraio 2015.

<sup>42</sup> ISTAT, *I distretti industriali. Anno 2011*, cit..

<sup>43</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE DISTRETTI ITALIANI, *Rapporto 2014*, Roma, UNIONCAMERE, 2014.

Inoltre è possibile evidenziare, guardando alla Figura 5, quelli che sono i fattori di competitività delle imprese distrettuali sui mercati internazionali.

Figura 5 - Fattori di competitività delle imprese distrettuali sui mercati internazionali. Composizione percentuale sul totale dei rispondenti (indagine Centro studi unioncamere sulle pmi manifatturiere dei distretti industriali, 20-499 addetti).



Fonte: OSSERVATORIO NAZIONALE DISTRETTI ITALIANI, *Rapporto 2014*, Roma, UNIONCAMERE, 2014, p. 85.

A fronte di tali dati si potrebbe sostenere, guardando alle imprese distrettuali italiane, la rilevanza: da una parte, di un'etichetta di origine obbligatoria per via della salienza dell'effetto "country of origin" in riferimento all'Italia e ciò, come evidenziato da VVA Europe, non tanto a fronte dei vantaggi in termini di maggiore differenziazione della produzione (nonché trasparenza) legati al fatto di permettere di sfruttarlo da chi ha titolo a farlo (poiché coloro che si troverebbero in tale condizione tenderebbero già a usare forme di etichettatura volontaria) ma poiché prodotti prima non etichettati, o con etichettatura ingannevole, risulterebbero tenuti a garantirne una adeguata<sup>44</sup>; dall'altra, del ricorso a regimi di qualità per via della priorità data alla qualità dei prodotti e dei processi con tali elementi che andrebbero a risultare, in linea con l'articolo 1 del Regolamento 1151/2012<sup>45</sup>, strumenti di identificazione di (nomi e indicazioni che indicano o designano) prodotti (agricoli)

<sup>44</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

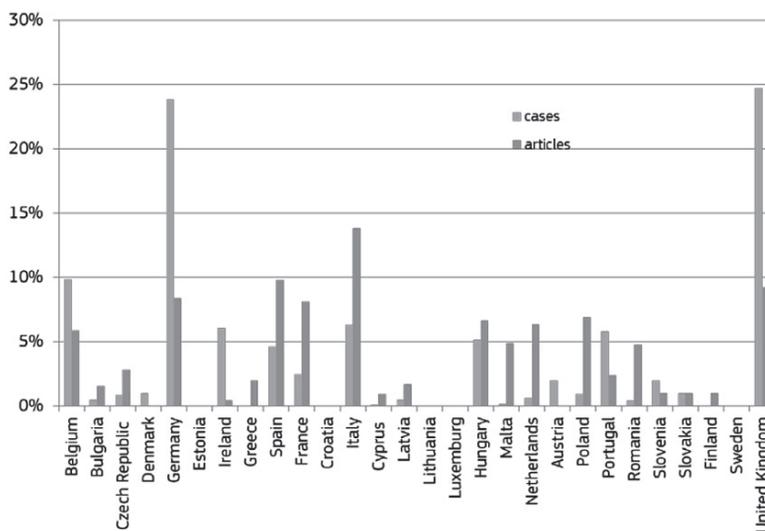
<sup>45</sup> Regolamento (UE) N. 1151/2012.

effettivamente aventi caratteristiche o proprietà che conferiscono valore aggiunto e quindi andando a sostenere attività (agricole), di trasformazione e sistemi di produzione effettivamente associati a merci di qualità elevata.

## 2.4 La contraffazione

Guardando a dati presenti in un già citato rapporto della Commissione europea<sup>46</sup>, l'Italia risulta lo Stato membro con la percentuale maggiore di articoli sospettati di infrangere i diritti di proprietà intellettuale che sono stati tratti (Figura 6).

Figura 6 - Overview Member States in percentage of cases and articles.



Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border 2013*, Lussemburgo, Publications Office of the European Union, 2014, p. 13.

Secondo quanto mostrato dalla Direzione Generale Lotta alla Contraffazione – UIBM (Ufficio Italiano Brevetti e Marchi) del Ministero

<sup>46</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Report on EU customs enforcement of intellectual property rights. Results at the EU border 2013*, cit..

dello Sviluppo Economico e dal CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), nel 2012, il fatturato stimato della contraffazione in Italia sarebbe stato pari a 6.535 milioni di euro; riguardo ai settori più colpiti, al primo posto risulta quello dell'abbigliamento e degli accessori, al secondo il comparto CD, DVD e software mentre, al terzo, quello dei prodotti alimentari. Viene inoltre indicato che l'andamento del mercato del falso a prezzi costanti 2012 ha registrato un deciso ridimensionamento del fatturato rispetto agli anni precedenti (anche per via della crisi economica); nonostante tale tendenza, secondo il CENSIS, il fatturato del mercato interno della contraffazione in Italia resta a livelli molto elevati<sup>47</sup>.

Da alcune stime relative all'impatto della contraffazione nel caso italiano, guardando ancora al documento citato sopra<sup>48</sup>, emerge che:

- se fossero stati venduti gli stessi prodotti sul mercato legale si sarebbero avuti 17,7 miliardi di euro di valore di produzione aggiuntiva, con conseguenti 6,4 miliardi circa di valore aggiunto (pari allo 0,45% del PIL);
- la produzione di quegli stessi beni tramite canali ufficiali avrebbe richiesto circa 105 mila unità di lavoro a tempo pieno (circa lo 0,44% dell'occupazione complessiva);
- se si riportasse sul mercato legale la produzione di beni contraffatti, si avrebbe un gettito per imposte dirette e indirette legato alla produzione diretta pari a 1.522 milioni di euro (con la produzione indotta in altri settori si arriverebbe a un gettito complessivo di circa 5.280 milioni di euro).

Riguardo al rapporto tra contraffazione e crimine organizzato è possibile leggere in un documento di UNICRI che, in Italia, le principali articolazioni mafiose sono: Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra e Sacra Corona Unita (rispettivamente radicate in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia ma con diramazioni diffuse in tutto il Paese e all'estero); tra le organizzazioni citate è la Camorra quella per cui la contraffazione appare come attività più rilevante. Inoltre, nei reati in

<sup>47</sup> CENSIS, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *La contraffazione: dimensione, caratteristiche ed approfondimenti. Rapporto 2014: la parola ai giovani e al territorio. Sintesi*, 30 settembre 2014.

<sup>48</sup> CENSIS, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *La contraffazione: dimensione, caratteristiche ed approfondimenti. Rapporto 2014: la parola ai giovani e al territorio. Sintesi*, cit..

oggetto in Italia risulta altresì coinvolto il crimine organizzato transnazionale (tra cui spiccano le comunità cinesi)<sup>49</sup>.

Relativamente alle contromisure alla contraffazione, l'introduzione di un'indicazione di origine obbligatoria per i prodotti potrebbe esserne una a fronte, come indicato da Confindustria, dell'importanza della tracciabilità in quanto strumento funzionale a evitare, o limitare, pratiche commerciali illecite e sleali<sup>50</sup>. Guardando ai dati di VVA Europe relativi al caso dei prodotti ceramici (sette in cui la contraffazione e l'etichettatura ingannevole sono stati identificati quali problemi, nonostante non esisterebbero stime attendibili che ne determinino la reale estensione) si può dire che, in alcuni casi (si veda situazioni in cui produttori stranieri utilizzano motivi molto somiglianti, o copiati, a quelli dei produttori europei), un'etichetta di origine obbligatoria potrebbe fornire maggiore trasparenza e aiutare a evitare pratiche fuorvianti<sup>51</sup>.

Altri elementi utili alla lotta al fenomeno contraffattorio possono essere gli accordi internazionali in materia di diritti di proprietà intellettuale (come ACTA); ciò a fronte, quantomeno, del coinvolgimento del crimine organizzato transnazionale in tale attività.

## 2.5 La delocalizzazione della produzione

Riguardo alla delocalizzazione<sup>52</sup>, la Tabella 3 mostra alcune informazioni relative alla propensione delle imprese italiane a portarla avanti.

<sup>49</sup> UNICRI, *La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale. Il caso italiano 2012*, Roma, Ministero dello Sviluppo Economico, 2012.

<sup>50</sup> CONFINDUSTRIA, COMITATO TECNICO PER LA TUTELA DEL MADE IN ITALY E LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE, *Pacchetto legislativo sulla sicurezza dei prodotti e la sorveglianza di mercato. Analisi e Osservazioni*, cit..

<sup>51</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

<sup>52</sup> Secondo l'Osservatorio Filas essa consiste, in senso stretto, in uno spostamento di produzione da imprese poste sul territorio di un paese ad altre localizzate all'estero; la produzione così ottenuta non viene venduta direttamente ma acquistata dall'impresa che opera nel paese di origine che poi la venderà sotto il proprio marchio. OSSERVATORIO FILAS, *Delocalizzazione: perché le imprese puntano sull'estero?*.

Tabella 3 - *Le prospettive: la propensione a esportare all'estero l'attività produttiva, valori in % (elaborazioni Osservatorio Filas su dati della Fondazione Nord Est).*

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Isole e Sud	2002	2003	2004
Si, tutta	4,0	3,2	5,6	7,1	9,3	6,5	5,0
Si, ma solo in parte	11,6	15,3	10,4	18,2	21,3	17,4	13,2
No	71,2	64,2	61,9	62,2	50,0	57,9	65,5
Non ha senso per l'attività svolta	13,3	17,3	22,1	12,5	19,4	18,2	16,3

Fonte: OSSERVATORIO FILAS, *Delocalizzazione: perché le imprese puntano sull'estero?*, p. 22.

A fronte delle informazioni di cui sopra si potrebbe sostenere che, generalmente, nel caso delle imprese italiane sarebbe presente una scarsa propensione a esportare all'estero l'attività produttiva (dal momento che, dal 2002 al 2004, l'alternativa "No" sarebbe quella più rilevante).

Detto ciò si potrebbero proporre argomentazioni relative al potenziale legame tra indicazione di origine obbligatoria dei prodotti e delocalizzazione sull'assunto che, un'etichetta di quel tipo, in riferimento a particolari contesti statuali (ovvero quelli associati alla produzione di merci viste come più appetibili) potrebbe risultare un deterrente, guardando alle imprese che vi sono attive, a spostare all'estero l'attività produttiva. Tale argomento potrebbe risultare valido nel caso italiano a fronte della rilevanza, qui, dell'effetto "*country of origin*" (ciò quantomeno, come mostrato dall'Osservatorio nazionale distretti italiani<sup>53</sup>, nel caso delle imprese distrettuali) e in luce dei dati che mostrano un ricorso e una propensione (relativamente) contenuti all'affidare all'esterno alcune fasi della produzione.

In riferimento alla proposta di cui sopra, risulta doveroso precisare che:

- non necessariamente la delocalizzazione è un fenomeno svantaggioso, come evidenziato dall'Osservatorio Filas esso viene visto tanto come potenziale elemento di impoverimento dell'economia nazionale tanto come processo virtuoso di rafforzamento delle imprese<sup>54</sup>;

<sup>53</sup> OSSERVATORIO NAZIONALE DISTRETTI ITALIANI, *Rapporto 2014*, cit..

<sup>54</sup> OSSERVATORIO FILAS, *Delocalizzazione: perché le imprese puntano sull'estero?*, cit..

- nei termini presentati, anche nell'ipotesi di correttezza dell'asserzione, un'indicazione di origine obbligatoria potrebbe disincentivare a delocalizzare (per le imprese che producono in paesi considerati fonti di merci più appetibili) ma anche, contestualmente, incentivarla (si veda nel caso UE e in riferimento a imprese attive in Stati membri non considerati origine di prodotti particolarmente apprezzati che, a fronte di un'etichetta di quel tipo valida per tutte le merci che circolano nel mercato unico, potrebbero risultare incentivati a spostare l'attività produttiva in Stati membri che invece lo sono);
- al fine di valutarne la concreta portata (presenza o meno del legame e suo andamento) risulta necessario realizzare analisi empiriche in materia, con riferimento a diversi contesti statuali (considerati origine di merci appetibili e non).

## 2.6 *Gli interessi dei consumatori*

A fronte di dati Eurobarometro del 2010<sup>55</sup> viene in luce che, per l'Italia, l'indice di consapevolezza dell'origine dei prodotti (e servizi) acquistati risulta essere del 30% (in riferimento a un livello forte di consapevolezza); tale valore appare superiore di quello dell'UE a 27 (pari al 27%) però più basso di quello di Cipro (che con il 52% presenta il valore più elevato), della Grecia (48%) e di alcuni paesi (principalmente) dell'est Europa. A fronte di tali dati si potrebbe dire che un'informazione relativa all'origine di un prodotto (o servizio), in riferimento al sistema italiano, potrebbe risultare di un qualche interesse (e misure volte a introdurre etichette che la riportino potrebbero costituire quindi, seguendo VVA Europe<sup>56</sup>, un beneficio).

Detto ciò bisogna tuttavia precisare, guardando ancora ai dati Eurobarometro, che nel caso italiano, in relazione al fatto di controllare o meno l'origine di un prodotto (o servizio) e l'influenza di tale informazione sulla decisione di acquisto dello stesso, l'evidenza empirica varia da settore a settore: nel caso del cibo, viene in luce una percentuale di risposte che indicano una consapevolezza nei confronti dell'origine

<sup>55</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 357 - International Trade Report*, 2010.

<sup>56</sup> VVA EUROPE LTD, *Implementation of the new regulation on market surveillance: indication of origin. Final Report May 6<sup>th</sup> 2015*, cit..

e un'influenza della stessa nella scelta di acquisto che appare significativamente più elevata, in termini statistici, della media dell'UE a 27 (49% per l'Italia contro il 43% dell'UE); nel settore delle auto e moto, invece, l'Italia registra livelli inferiori rispetto alla media UE (32% per quest'ultima e 27% per la prima)<sup>57</sup>.

### *Conclusioni*

Inizialmente si sono fornite informazioni relative alle questioni di interesse, ovvero: indicazione di origine dei prodotti, regimi di qualità e contraffazione.

Successivamente si sono presentate alcune caratteristiche del sistema Italia cercando di trovare argomentazioni che, compatibilmente ai dati, permettessero di sostenere la rilevanza, per tale contesto (ma non necessariamente per altri), di un'indicazione di origine obbligatoria (nonché di regimi di qualità). In breve, si è mostrata la rilevanza dell'indicazione di origine per l'Italia a fronte: di un modello di specializzazione basato sulla realizzazione di prodotti tradizioni per i quali sarebbe più probabilisticamente vera la presenza di catene di fornitura semplici (maggiore valore informativo dell'etichetta); dei legami con l'estero e, in particolare, con paesi che già prevedono misure di quel tipo (portando a parità di condizioni con gli stessi<sup>58</sup>); della salienza dei distretti industriali e della rilevanza per costoro della qualità e dell'effetto "*country of origin*" (regimi di qualità come strumenti che effettivamente sostengono chi realizza merci di qualità; etichetta di origine come strumento per sfruttare appieno l'effetto di cui si è detto); delle dimensioni del fenomeno contraffattorio (rilevanza della tracciabilità al fine di far fronte a pratiche commerciali illecite e sleali<sup>59</sup>); della contenuta propensione all'esportare all'estero l'attività produttiva (sull'assunto che un'etichetta di origine possa disincentivare

<sup>57</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Special Eurobarometer 357 - International Trade Report*, cit..

<sup>58</sup> CEC, CEI-BOIS, CERAME-UNIE, EFIC, EUROCOTON, EBMA, EUROPEAN LUXURY GOODS AND CREATIVE INDUSTRIES ORGANISATIONS: CIRCULO FORTUNY, FONDAZIONE ALTAGAMMA, MEISTERKREIS, *Joint position paper Origin marking: a tool to strengthen product safety through transparency and traceability*, cit..

<sup>59</sup> CONFINDUSTRIA, COMITATO TECNICO PER LA TUTELA DEL MADE IN ITALY E LA LOTTA ALLA CONTRAFFAZIONE, *Pacchetto legislativo sulla sicurezza dei prodotti e la sorveglianza di mercato. Analisi e Osservazioni*, cit..

tale processo, nel caso di paesi che realizzano merci considerate più appetibili); di un certo interesse dei consumatori in tale informazione.

**Abstract** - The aim of the paper is showing the importance of product labelling (i.e. indication of origin and quality schemes) in the Italian context.

The analysis takes into account the following elements of the Italian system: model of economic specialization, commercial relations with foreign countries, industrial districts, dynamics of counterfeiting, offshoring and consumer interests.

In short, the indication of origin can be useful for Italy since it is specialized in traditional Productive sectors; this means that supply chains are probabilistically simpler

and the origin labeling assumes a greater value in informing the consumer. Moreover, Italy has considerable connections with countries which already introduced indication of origin. Italian districts are based on "country of origin effect" (and quality) and the magnitude of the counterfeiting phenomenon is relevant (traceability limits illegal or unfair trade practices). Since the Country has a limited propensity to export abroad productive activity, the indication of origin would discourage offshoring in countries which make attractive products. Lastly, Italian consumers have a certain interest in product origin.

## **LA POLITICA INDUSTRIALE EUROPEA: MODELLI DI POLICY E PROSPETTIVE**

di Fabio Tumminello

### *Introduzione*

La storia del processo d'integrazione europea è stata caratterizzata, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, da una reciproca influenza tra Stato ed economia. Già dai primi anni Cinquanta, infatti, gli Stati nazionali della nascente Europa iniziarono a gettare solide basi per la creazione di istituzioni politiche ed economiche sovranazionali al punto interconnesse, da intrecciarsi e plasmarsi reciprocamente in un percorso evolutivo lungo più di mezzo secolo. La stessa politica industriale europea ha seguito questo sviluppo, configurandosi in definitiva come un processo di oggettivazione – sotto forma di modelli di *policy making* – di due contrapposte visioni di *politics* internazionale che hanno influenzato i governi europei dal secondo Novecento. Vale a dire, da un lato, il modello di politica pubblica *costruttivista*, imperniato sull'idea di Stato interventista nella sfera economica; e, dall'altro, il modello *evoluzionista*, teorizzatore del primato del libero mercato e del regime della concorrenza. Si tratta di due contrapposte visioni di politica pubblica, 'verticale' la prima ed 'orizzontale' la seconda, figlie di altrettanto peculiari momenti ideologico-narrativi della storia europea, la quale, di recente, è stata caratterizzata da un ritorno in auge del dibattito afferente proprio la validità dei paradigmi adottati nell'elaborazione delle politiche pubbliche europee. Nell'articolo verranno pertanto analizzati questi due modelli di *policy making*, in un quadro di analisi della politica industriale europea e del recente dibattito riguardante l'effettiva validità del (solo) paradigma economico di mercato adotta-

to nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Infatti, le difficoltà oggettive derivanti dalla situazione economica globale, saldate con l'instabilità dei mercati finanziari, le tensioni geopolitiche e la delicatissima questione del *Market-Economy Status* della Cina (MES), hanno da alcuni mesi iniziato a rimettere in discussione proprio l'efficacia del modello evoluzionista di mercato. *Quali prospettive future?* sarà dunque la chiave di lettura delle conclusioni, nel corso delle quali verranno altresì mostrate le differenze, in termini di strategia e di *modus operandi*, che hanno contraddistinto in materia industriale l'attuale Commissione Juncker rispetto alla precedente Commissione Barroso II. L'obiettivo, infatti, è di contribuire al dibattito apertosi in ambito politico-istituzionale, economico ed accademico, circa le possibili soluzioni da adottare per ridare linfa, struttura e vigore a una politica industriale europea che Alessandro Manzoni avrebbe forse riformulato così: politica industriale europea "Chi era costei"?

#### 1. *Il modello costruttivista nella prima fase della politica industriale europea*

La prima fase della politica industriale europea (1950-1960) ebbe inizio con la famosa Dichiarazione Schuman dell'8 maggio 1950, con la quale si è soliti individuare l'avvio del processo di integrazione europea. Il Piano Schuman, infatti, prevedeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) che mettesse in comune la produzione franco-tedesca di queste due materie prime dell'industria bellica, ne favorisse la libera circolazione e garantisse un eguale accesso alle fonti produttive per gli Stati aderenti; raggiungendo così il duplice obiettivo di scongiurare il riacutizzarsi della storica rivalità tra Francia e Germania e di gettare solide basi per l'avvio di un processo di integrazione sovranazionale allo stesso tempo politico ed economico<sup>1</sup>. Uno tra i principali risultati della CECA fu la ristrutturazione delle più importanti aziende del settore siderurgico operata nel corso degli anni Settanta e Ottanta, la quale portò anche alla chiusura di diversi impianti. Un effetto, questo, che in prima analisi potrebbe apparire alquanto paradossale: tuttavia, occorre tenere presente che senza

<sup>1</sup> Il Trattato CECA entrò in vigore il 23 luglio 1952, mentre l'apertura del mercato comune avvenne, rispettivamente, per il carbone il 10 febbraio 1953 e per l'acciaio il 1° maggio dello stesso anno.

la funzione di coordinamento garantita dal quadro giuridico-istituzionale della CECA, la concorrenza globale avrebbe probabilmente condotto a una situazione non regolamentata e di difficile controllabilità, innescando così pericolose tensioni tra quegli Stati europei costretti ad affrontare il declino dei settori in questione (i Sei stati fondatori più il Regno Unito), minando sul nascere le basi stesse del processo di integrazione europea<sup>2</sup>. Pochi anni più tardi, dopo il fallimentare tentativo di esportare in ambito politico con la CED<sup>3</sup> il modello sperimentato con la CECA, l'asse dell'integrazione europea tornò ad orientarsi verso la sfera economica ed industriale. A partire dal 1954, infatti, vennero parallelamente avanzate due proposte distinte ma tra loro collegate. La prima, elaborata da Jean Monnet, prevedeva la creazione di una Comunità europea dell'energia atomica (CEEA od EURATOM) destinata a gestire l'integrazione europea di settore per scopi civili. La seconda, invece, elaborata dal Governo dei Paesi Bassi, prevedeva la creazione di una Comunità economica europea (CEE) che, attraverso l'apertura delle economie al libero mercato, avrebbe condotto a una maggiore integrazione dell'Europa nel suo complesso. Anche in questo caso, il duplice obiettivo era di favorire la creazione di un contesto istituzionale che potesse coordinare le politiche pubbliche europee in materia di energia atomica e che riuscisse, al tempo stesso, a garantire il raggiungimento di un accordo sovranazionale riguardante la progressiva abolizione delle tariffe doganali, dei contingentamenti e delle numerose limitazioni al commercio allora presenti tra gli Stati europei, nel quadro, si badi bene, di una generale liberalizzazione degli scambi commerciali avviata con il Piano Marshall, con le unioni doganali e con la creazione del GATT<sup>4</sup> e dell'EPU<sup>5</sup>. Pertanto, la CECA da un lato e i Trattati di Roma dall'altro, sancirono il 1° gennaio 1958 la nascita delle Comunità europee. Ed è proprio in questa traiettoria che si sviluppò la prima fase della politica industriale europea e del modello costruttivista, il quale affonda le radici nel tradizionale interventismo pubblico francese di matrice colbertiana e nell'esperienza giapponese del MITI<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni europee*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 53 sgg.

<sup>3</sup> Comunità Europea di Difesa.

<sup>4</sup> *General Agreement on Tariffs and Trade*.

<sup>5</sup> *European Payment Union*.

<sup>6</sup> Ministero per il Commercio Internazionale e per l'Industria, fu un organo amministrativo del Giappone dal 1949 al 2001 dotato di importanti poteri riguardanti le politiche economiche e industriali.

Nelle sue prime due fasi di implementazione, infatti, la politica industriale del Vecchio continente si è storicamente contraddistinta per una forte presenza dello Stato all'interno della sfera economica, nella convinzione che il supporto alla produzione nazionale – sotto forma di sostegno ai campioni industriali o di finanziamento diretto alle imprese non in grado di reggere la concorrenza oltre confine – potesse rappresentare la migliore strategia per difendere gli interessi nazionali nell'agone economico mondiale<sup>7</sup>. L'idea di fondo, in sostanza, era legata a due concetti: l'estensione del mercato rilevante e l'estensione dell'area di sovranità del governo nazionale. Il modello costruttivista, infatti, assume che la prima superi la seconda e che sia dunque compito dello Stato intervenire direttamente per colmare questo *gap*, perseguendo una logica regolatrice basata sulla riduzione della concorrenza interna tra le imprese (al fine di garantire il massimo livello di benessere interno e di competitività esterna ai confini nazionali) e per guidare direttamente i propri campioni industriali, onde rendere il paese economicamente indipendente e politicamente forte<sup>8</sup>. L'elemento centrale di questo assunto, però, implica l'attribuzione di una funzione squisitamente politica al soggetto deputato a guidare il governo dell'industria, ovvero allo Stato nazionale. Una funzione che, solo eccezionalmente, può essere demandata all'autorità sovranazionale con l'obiettivo di scongiurare eventuali tensioni di ordine economico tra gli Stati. Pertanto, risulta chiara la ragione per la quale non furono previste esplicite misure di politica industriale nel Trattato CECA<sup>9</sup>, dal momento che si trattava di azioni concernenti la regolamentazione di settori economici ad elevato livello di sensibilità politica e quindi soggetti al rischio di possibili tensioni internazionali. Del resto, la visione costruttivista era coerente con la stessa idea di aggiustamento strutturale propria dell'unione doganale e della CECA, la quale prevede sia una chiusura esterna del mercato con una *common external tariff* concordata, sia un'apertura interna attraverso la rimozione delle barriere al commercio e l'incremento della *trade creation* (efficienza interna), con l'obiettivo finale di raggiungere il livello di ricchezza del paese

<sup>7</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 181.

<sup>8</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., pp. 184-185.

<sup>9</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., pp. 184-185.

più efficiente esterno ai confini doganali. Per queste ragioni, è possibile sostenere che la principale azione di politica industriale contenuta nei Trattati di Roma fu rappresentata dalla realizzazione dell'unione doganale stessa, nella previsione che un'apertura graduale dei mercati potesse innescare un progressivo aggiustamento strutturale interno a ciascuno dei sei Stati fondatori (necessario per prevenire eventuali squilibri interni alla CEE) e che quindi spingesse i Governi nazionali a sostenere le rispettive industrie, favorendo fusioni, accorpamenti e la creazione di campioni nazionali in grado di competere nel mercato comune<sup>10</sup>. A questo punto, però, è opportuno evidenziare uno tra gli aspetti economici più rilevanti dell'intera evoluzione della politica industriale europea: vale a dire, l'incompatibilità tra il modello costruttivista e la previsione di un'unione doganale intesa come primo passo verso la piena affermazione di un'unione economica. La teoria economica dell'integrazione, infatti, assume che nel corso del processo di realizzazione di un'unione doganale le istituzioni degli stati nazionali che ad essa appartengono non subiscano contraccolpo alcuno durante la progressiva apertura commerciale. Il punto però è che, fisiologicamente, l'evoluzione di un'unione doganale porta a un tale rimescolamento di interessi ed alleanze interne da rendere necessaria l'adozione di un *corpus* di regole deputate a stabilire con chiarezza quelle che sono le limitazioni poste in capo all'autorità pubblica. Solo in questo modo è per altro possibile scongiurare l'alterazione del processo di aggiustamento interno e favorire la graduale assimilazione delle istituzioni nazionali all'interno dell'unione economica, disinnescando così il rischio protezionismo. Infatti, in una prospettiva di unione doganale, l'interesse nazionale deve essere interpretato non già a livello di singoli Stati membri, ma declinandolo nei termini dell'unione doganale complessivamente intesa. Ed è per questa ragione che il modello costruttivista è fallito: perché, viceversa, prevedeva la formulazione di una *policy* orientata alla tutela dei singoli interessi nazionali, perdendo di vista la 'cornice' sovranazionale di riferimento. Come noto, questo modello è stato definitivamente abbandonato negli anni Ottanta, in seguito al vano tentativo di addivenire ad una sua ri-formulazione intorno alla metà degli anni Settanta, con l'avvio della seconda fase della politica industriale europea.

<sup>10</sup> C. ALTOMONTE, M. Nava, *Economics and Policies for an Enlarged Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005, pp. 39-52.

## 2. *Il modello costruttivista nella seconda fase della politica industriale europea*

Nella seconda fase (1970-1980), la Comunità europea dovette affrontare una difficilissima congiuntura economica innescata dalle due crisi petrolifere del '73 e del '76. Queste crisi costrinsero il livello sovranazionale di governo ad interpretare un ruolo non più solamente di controllo sulle politiche pubbliche nazionali (che avrebbero dovuto accompagnare l'aggiustamento delle singole economie al nuovo contesto competitivo), ma ad assumere una funzione marcatamente politica e di stampo costruttivista per tentare di sopperire al difficile momento di crisi<sup>11</sup>. L'esempio più clamoroso fu l'intervento nel settore dell'acciaio con il noto Piano Davignon del 1977, il quale portò a una radicale ristrutturazione del settore per mezzo di quote concordate, la fissazione di prezzi minimi e un sistema di sussidi alle imprese in cambio di una riduzione della loro sovraccapacità produttiva. Inoltre, gli avvenimenti che influirono direttamente su questa seconda fase sono stati certamente l'entrata in vigore del Trattato di Bruxelles il 1° luglio 1967 e la creazione del così detto 'serpentone monetario', deciso alla Conferenza all'Aja del 1969. Nel primo caso, il Trattato prevedeva l'unione delle tre Comunità europee (CECA, CEEA, CEE) in un'unica struttura organizzativa con bilancio proprio, la definitiva abrogazione di tutti i vincoli doganali interni alla Comunità e l'adozione di una *common external tariff* ridotta del 16% nel 1967<sup>12</sup>. Nel secondo caso, si trattava di un coordinamento delle politiche economico-finanziarie degli Stati membri, strumentale al raggiungimento di un accordo che portasse all'adozione della moneta unica e potesse risolvere il problema dei diversi tassi di inflazione e sviluppo delle economie comunitarie. Certamente, però, l'elemento di maggiore incidenza all'interno di questo quadro di crisi era determinato dall'annoso problema della dipendenza petrolifera e dal modello europeo di produzione e consumo. Basti pensare che, mentre nel 1950 il consumo di greggio rappresentava solamente il 10% del consumo energetico complessivo dei Paesi CEE, nel 1960

<sup>11</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., p. 187.

<sup>12</sup> G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 394.

il livello balzò a quota 60%, per raggiungere poi il picco del 64% allo scoppio della crisi del '73<sup>13</sup>, causando una netta contrazione della produzione e, conseguentemente, sia la più grave recessione mai verificatasi tra gli anni Cinquanta e Settanta, sia un brusco calo dei tassi di inflazione. Ebbene, con specifico riguardo alla politica industriale europea, il modello costruttivista continuava a mostrare la propria inadeguatezza rispetto al progressivo affermarsi dell'idea di mercato unico, insistendo nell'attribuire in capo ai singoli Stati membri le competenze decisive in materia industriale (seppure all'interno di un quadro legislativo europeo). Infatti, mentre la Commissione assumeva sempre più un ruolo fortemente politico ed 'europeo', i governi nazionali imboccavano la strada del protezionismo e del blocco dell'aggiustamento strutturale per tentare, invano, di proteggere le rispettive economie. Tuttavia le ragioni sostanziali della crisi erano molto più profonde: non si trattava solamente di un problema di sovraccapacità produttiva e di abbassamento della domanda, ma di un effettivo e radicale mutamento qualitativo di quest'ultima, la quale, diventando matura, si scomponeva e si articolava in maniera dinamica per tentare di rispondere alle specifiche richieste provenienti dal mercato. Pertanto, fu soprattutto la rigidità dei produttori nel rispondere alla crisi a rendere di fatto inutili le politiche di sussidio e cartello adottate dagli Stati membri per contrastare la concorrenza (vedi Piano Davignon): "In una teoria di tipo statico, come quella della concorrenza perfetta, si suppone che l'impresa si adatti alle condizioni del mercato. Il cambiamento è infatti considerato un fattore esogeno (...). In realtà l'impresa non si adatta semplicemente ai cambiamenti di breve periodo, ma modifica con le sue azioni l'evoluzione del settore (o dei settori) in cui opera"<sup>14</sup>. I tempi, in buona sostanza, erano maturi per un radicale cambiamento di paradigma, reso necessario dal mutamento dell'ambiente economico e dall'affermarsi dell'idea stessa di mercato unico europeo<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> G. MAMMARELLA, *Storia d'Europa dal 1945 a oggi*, cit., p. 422.

<sup>14</sup> A. P. JACQUEMIN, H. W. DE JONG, *Economia e politica industriale*, Bologna, il Mulino, 1979, p. 20.

<sup>15</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., pp. 187-188.

### 3. *Il modello evolucionista nella terza fase della politica industriale*

Il 1979 fu l'anno delle prime elezioni dirette a suffragio universale del Parlamento europeo. Una cesura storica di grande importanza che inaugurò un decennio foriero di sfide ed opportunità per quello che è stato definito il 'cantiere Europa'. Gli anni Ottanta, infatti, diedero inizio a una stagione nella quale si andò infiammando il dibattito sull'incremento delle risorse proprie della Comunità e sulla (eterna) tensione tra Stato e mercato. Certamente, però, il principale avvenimento del decennio fu l'approvazione dell'Atto unico europeo (AUE)<sup>16</sup>, in forza del quale le istituzioni comunitarie si prefissero il duplice obiettivo, da un lato, di procedere alla revisione dei Trattati di Roma e, dall'altro, di rilanciare il processo di integrazione e il completamento del Mercato unico. Tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, infatti, si era andata sempre più affermando la convinzione che la frammentazione del mercato rappresentasse un ostacolo per la competitività dell'industria europea e per il pieno godimento dei così detti *dynamic gains* ad essa associati<sup>17</sup>. La teoria dell'integrazione, infatti, spiega che l'avvio di un processo di integrazione porta, nell'ordine, a una riduzione della frammentazione del mercato, a un incremento del livello di competitività delle imprese e ad una diminuzione dei prezzi di oligopolio. Una condizione che, inevitabilmente, genera una maggiore quantità di beni prodotti sul mercato ed una radicale ristrutturazione del settore industriale, non più caratterizzato da tante imprese di piccole dimensioni ma da poche imprese e di maggiore grandezza, più forti e competitive<sup>18</sup>. Posta dunque questa teoria come paradigma dominante la terza fase della politica industriale (1980-2000), era necessario che le istituzioni europee intervenissero tempestivamente per eliminare tutte le distorsioni ancora presenti sul merca-

<sup>16</sup> Entrò in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>17</sup> La teoria dell'integrazione del mercato suddivide i *gain* (guadagni) in statici e dinamici. I primi derivano da un aumento delle dimensioni del mercato dovute all'eliminazione delle barriere al commercio. I secondi dall'incremento del livello di accumulazione dei fattori produttivi e dall'ampia gamma di prodotti presenti sul mercato, i quali, a loro volta, generano un incremento nel livello di benessere dei consumatori (posto come assunto iniziale la così detta '*love of variety*').

<sup>18</sup> C. ALTOMONTE, M. NAVA, *Economics and Policies for an Enlarged Europe*, cit., pp. 70-71.

to, e quindi avviare quel processo di armonizzazione economica e legislativa che, nel 1993, avrebbe portato al completamento del mercato unico e all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. L'approvazione dell'AUE, in particolare, seguì un percorso molto complesso, scandito da numerosi negoziati che iniziarono con la pubblicazione del Libro Bianco Delors del 1985, nel quale erano presenti ben 282 provvedimenti legislativi finalizzati alla rimozione di tutte le barriere al commercio ancora presenti sul mercato europeo. Barriere che possono essere riassunte nelle due macro categorie *cost-increasing barriers* e *market entry restrictions*. Le prime, causavano ritardi ai confini dovuti ai controlli doganali delle diverse legislazioni nazionali. Le seconde, invece, erano rappresentate da restrizioni al commercio transfrontaliero presenti in alcuni settori industriali o professionali (medico-sanitario, dell'energia) e nei così detti 'mercati regolati' (aviazione civile, appalti pubblici)<sup>19</sup>. Ecco perché l'AUE rappresentò un momento di capitale importanza nella storia europea e nella sua politica industriale: perché andò progressivamente ad eliminare tutte quelle distorsioni di mercato sulle quali non erano intervenute le istituzioni comunitarie nel corso degli anni Sessanta e Settanta in applicazione dei Trattati di Roma. Infatti, riprendendo ancora una volta quanto sostenuto dalla teoria dell'integrazione con riferimento ai *dynamic gains*, era necessario che le istituzioni comunitarie eliminassero i controlli doganali e le barriere non tariffarie (restrizioni quantitative ai flussi commerciali), al fine di armonizzare le politiche amministrative e fiscali, creare le condizioni per una libera circolazione dei capitali e disporre di adeguate misure che potessero prevenire l'adozione di politiche pubbliche protezioniste da parte degli Stati membri. Pertanto, proprio a partire dalla prima metà degli anni Ottanta, le linee-guida del *policy making* industriale europeo iniziarono a cambiare radicalmente, portando alla progressiva affermazione del modello evoluzionista di mercato. Un modello che affonda le radici nella tradizione economica tedesca e che andò a modificare drasticamente gli assunti teorici di riferimento. Infatti, mentre il modello costruttivista assumeva che l'estensione del mercato rilevante superi l'area di sovranità del governo nazionale, il modello evoluzionista prevede

<sup>19</sup> C. ALTOMONTE, M. NAVA, *Economics and Policies for an Enlarged Europe*, cit., p. 78.

invece che l'estensione della prima corrisponda (progressivamente) all'estensione della seconda, in un processo di graduale sovrapposizione che, a sua volta, è funzione del diverso grado di integrazione tra gli Stati membri. In altri termini, il modello evoluzionista teorizza la necessaria costruzione di un mercato unico inteso come passaggio fondamentale per consentire l'evoluzione dell'unione economica in un'unione politica a tutti gli effetti. Il modello evoluzionista venne introdotto dall'AUE nel 1986, pienamente assunto dal Trattato di Maastricht del 1993 ma tenuto a battesimo dalla Comunicazione della Commissione *La politica industriale in un contesto aperto e concorrenziale*<sup>20</sup> del 1990. Meglio noto come Rapporto Bangemann<sup>21</sup>, essa ridisegnò in maniera radicale l'intera visione del ruolo pubblico nella sfera economica. Ruolo che iniziò ad essere sempre più interpretato alla luce del nuovo modello evoluzionista di politica industriale, il quale trovava la propria ragion d'essere non più nell'isolamento economico delle imprese all'interno dei singoli mercati nazionali ma, al contrario, in un ambiente economico internazionale basato sulla concorrenza. Un mercato unico a tutti gli effetti, insomma, nel quale le imprese europee potessero competere 'orizzontalmente' senza alcun tipo di barriere, aiuti di Stato e qualsiasi altra forma di supporto economico 'verticale' che alterasse la concorrenza. Il Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>22</sup> recepì pienamente questa impostazione di *policy*: tant'è che, per la prima volta, in un Trattato istitutivo vennero previsti espliciti riferimenti alle opportunità derivanti dall'attuazione di un modello economico orientato alla creazione di un ambiente di mercato che teorizzasse il perseguimento di azioni di politica industriale in un contesto di economia aperta e concorrenziale. Infatti, con riguardo agli assunti propri di questa nuova concezione di *policy*, la teoria dell'integrazione fa riferimento ai così detti 'catalizzatori' dell'adeguamento strutturale e agli 'acceleratori' del funzionamento del mercato. I primi sono rappresentati dalla stessa realizzazione del mercato unico e dalla previsione di una sua successiva apertura ai

<sup>20</sup> COM (1994) 319 final.

<sup>21</sup> Martin Bangemann, già Ministro dell'economia del governo Kohl, Vicepresidente e Commissario europeo per il mercato interno e gli affari industriali della Commissione Delors II.

<sup>22</sup> Entrò in vigore il 1° novembre 1993.

paesi terzi. I secondi, invece, si sostanziano nelle politiche di R&S tecnologico, nella formazione, negli investimenti in capitale umano e nello sviluppo di un *network* di servizi e cooperazione tra le imprese<sup>23</sup>. Per queste ragioni, le nuove azioni di politica industriale europea adottate alla luce del modello evoluzionista, si prefissero l'obiettivo di favorire la creazione di solide 'coalizioni progressive' in grado di supportare la trasformazione dell'unione doganale in un'unione economica e quindi l'evoluzione di questa in un'economia aperta, disinnescando così i pericoli interni legati al processo di aggiustamento strutturale ed il rischio che si potessero creare 'coalizioni regressive' quali anticamera del protezionismo<sup>24</sup>. Ecco perché, come previsto dall'art. 130 del TUE, la nuova politica industriale europea prevedeva un'azione di *policy* finalizzata all'estensione del mercato e all'accelerazione del mutamento organizzativo. Perché, da un lato, era necessario che le istituzioni favorissero la creazione di un nuovo ambiente economico di mercato funzionale alla crescita delle imprese (in particolare delle PMI) e, dall'altro, perché agissero affinché potesse essere supportata, accelerandola, la loro capacità di adattamento e di sfruttamento del potenziale tecnologico. Dunque, posto questo duplice obiettivo, l'autorità pubblica europea si adoperò, nel primo caso, per favorire lo sfruttamento delle così dette 'esternalità positive' prodotte dal corretto funzionamento del mercato<sup>25</sup> e, nel secondo, per intervenire direttamente sui 'comportamenti di impresa', incentivando la flessibilità, l'innovazione e l'adattamento al nuovo *business environment*. Tutto questo, si badi bene, in un panorama europeo a sostegno delle reti di impresa, delle coalizioni transnazionali e dell'integrazione economica in un mercato senza più barriere. Per queste ragioni è possibile sostenere che l'aspetto centrale del modello evoluzionista è rappresentato proprio dalla costante aggregazione dei diversi interessi di mercato, stimolandoli a divenire essi stessi catalizzatori di sviluppo in una progressiva crescita economica che, secondo la teoria dell'inte-

<sup>23</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., p. 189.

<sup>24</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., p. 189.

<sup>25</sup> Si manifestano quando alcuni soggetti di mercato beneficiano di determinati impatti positivi generati da altri soggetti.

grazione, deve indurre le istituzioni politiche ad adattarsi alle dinamiche di implementazione dei sistemi economici. Necessità, quest'ultima, per altro già evidenziata con il passaggio dall'unione doganale all'unione economica.

#### 4. *Il modello evolucionista nella quarta fase della politica industriale europea*

Alla vigilia del nuovo Millennio, il momento storico che sancì l'inizio della quarta fase della politica industriale europea è rappresentato dall'elaborazione dell'Agenda (poi Strategia) di Lisbona, con il passaggio – semantico e sostanziale – dalla politica industriale alla 'politica per la competitività e per le imprese'. Infatti, atteso che la nozione di politica industriale europea entrò a tutti gli effetti nel linguaggio giuridico comunitario solamente all'indomani dell'entrata in vigore del TUE, la tematica specifica politica industriale<sup>26</sup> si andò invece affermando nell'agenda europea come vera e propria priorità solamente a cavallo tra i due secoli, per effetto di un duplice problema: il rischio de-industrializzazione in alcuni Stati membri e il contestuale avvio del processo di allargamento ad Est successivo all'implosione dell'URSS. Nel 2003 e nel 2004, infatti, la Commissione pubblicò due Comunicazioni dal titolo *Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea. Verso un approccio integrato*<sup>27</sup> ed *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata*<sup>28</sup>, nelle quali vennero evidenziati due ordini di rischi. Il crescente *gap* di produttività con gli USA e le *performance* insoddisfacenti nei nuovi settori e nel settore *high tech*, con particolare riguardo alla così detta 'economia della conoscenza'<sup>29</sup>. Il *trait d'union* tra questi due distinti ma correlati problemi è rappresentato proprio dagli effetti dell'allargamento sul settore industriale europeo, generati da alcune specifiche difficoltà che le istituzioni europee furono chiamate a contrastare: l'ingresso nell'UE di Paesi che stavano attraversando una

<sup>26</sup> J. PELKMANS, *European Industrial Policy, Bruges European Economic Policy Briefings (BEEP) n. 15*, July 2006, pp. 14-15.

<sup>27</sup> COM (2003) 704 final.

<sup>28</sup> COM (2004) 274 final.

<sup>29</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., pp. 193-194.

delicata transizione verso l'economia di mercato; gli elevati livelli di povertà dei Paesi dell'Europa orientale e dei Balcani; il fenomeno della *labour migration*; ed, infine, il fatto che i 'nuovi' Stati membri fossero caratterizzati da un tessuto economico prevalentemente agricolo, con una produzione molto simile a quella dei 'vecchi' Stati. Ed è proprio in questa congiuntura che si inseriscono i già citati problemi legati al *gap* di produttività con gli USA e alle *performance* insoddisfacenti. Uno studio condotto nel 2006 dalla DG *Grow* della Commissione<sup>30</sup>, mostra con chiarezza le difficoltà che stava affrontando il settore industriale europeo in quella fase storica, puntando il dito contro l'assenza di grandi imprese nei nuovi settori e nei settori *high tech*, e contro la presenza di grandi e grandissime imprese che operavano maggiormente nei settori *medium tech*, cioè a intensità tecnologica media e medio-bassa. Si trattava di imprese presenti sul mercato da moltissimi anni: cosa che, se da un lato forniva una relativa garanzia di stabilità, dall'altro palesava la drammatica assenza di *new key players* nei nuovi settori<sup>31</sup>. Due, infatti, sono le ragioni che dovrebbero spingere le politiche pubbliche (europee e nazionali) a sostenere le specializzazioni nei nuovi settori. In primo luogo, perché si tratta di settori a forte crescita economica sia dal punto di vista intrinseco sia sotto il profilo dei così detti 'effetti indiretti', vale a dire la possibilità di sviluppare tecnologie nei 'nuovi' settori che possano trovare applicazione anche nei 'vecchi' (generando così un incremento della produttività complessiva e dell'efficienza dinamica). Secondariamente, perché gli investimenti indirizzati verso questo tipo di specializzazioni contribuiscono ad incrementare la competitività del sistema-Paese, tenuta presente la forte concorrenza dei Paesi emergenti in termini, soprattutto, di basso costo del lavoro. Da qui, com'è evidente, la necessità di sviluppare politiche pubbliche 'orizzontali', concertate sì a livello europeo ma implementate a livello nazionale, regionale e/o locale (come prevede lo stesso metodo del coordinamento aperto introdotto dal Consiglio di Lisbona del 2000). Ecco perché, ancora una volta, è importante riprendere quanto sostenuto dalla teoria dell'integrazione, laddove essa spiega che la centralizzazione delle decisioni di politica economica, in

<sup>30</sup> E. MAINCENT, L. NAVARRO, *A Policy for Industrial Champions: From Picking Winners to Fostering Excellence and the Growth of Firms*, DG per le Imprese e l'Industria della CE, *Industrial Policy and Economic Reforms Papers n. 2*, Bruxelles, 2006.

<sup>31</sup> P. BIANCHI, S. LABORY, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, cit., pp. 198-199.

un'unione tra stati, si rivela in definitiva una scelta sbagliata proprio a causa della lontananza del centro (l'UE) dalla periferia (gli Stati membri). Ed è quindi decisivo che le azioni di politica industriale debbano essere sempre negoziate tra istituzioni comunitarie e nazionali, in una prospettiva di implementazione non solo (o non tanto) sovranazionale ma soprattutto nazionale, regionale e/o locale.

Riavvolgendo il 'filo d'Arianna' della politica industriale europea alla fine degli anni Novanta, gli importanti successi ottenuti con l'Unione economica e monetaria spinsero le istituzioni europee a intervenire con maggiore incisività per contrastare i bassi livelli di sviluppo dell'economia verificatesi in attuazione del Patto di stabilità e crescita del 1997. L'obiettivo, in particolare, era rappresentato dall'adozione di un approccio più ambizioso rispetto alle proposte di rilancio strutturale contenute nel Libro Bianco del 1993, facendo leva su un programma d'azione che prevedeva un ampliamento e un rafforzamento dell'Unione immediatamente agli inizi del nuovo Millennio. Si trattava, in sostanza, del programma contenuto nella Agenda di Lisbona del 2000, varata con l'obiettivo di fare dell'UE entro il 2010 'l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo'. Era, di fatto, la traduzione empirica di quanto analizzato precedentemente a livello teorico, vale a dire la necessità che l'UE si dotasse di un programma di politiche pubbliche fortemente orientato agli investimenti in R&S e in società dell'informazione (in modo da garantire competitività, innovazione e sostegno alla crescita); e che introducesse il già citato metodo del coordinamento aperto per favorire la circolazione delle *best practices* tra gli Stati membri e il rafforzamento dello strumento del partenariato. Il punto, però, è che i *target* stabiliti a Lisbona nel 2000 risultarono in definitiva non solo eccessivamente ampi, ma anche troppo ambiziosi rispetto alle differenti condizioni politico-economiche di partenza degli Stati membri. Il bilancio dei primi quattro anni, infatti, fu piuttosto deludente: il PIL europeo era cresciuto solamente del 2% rispetto al 3% previsto<sup>32</sup> e le prospettive di incremento delle produzioni innovative erano rimaste ampiamente disattese, così come gli obiettivi in materia di occupazione e coesione sociale. Anche i ritardi e le disomogeneità di sviluppo tra gli Stati membri erano del tutto evidenti, palesando come la mancata applicazione della strategia trovasse la propria ragion d'essere non solo nell'evidente diversità tra

<sup>32</sup> Dati OCSE 1996-2003.

gli Stati membri, ma anche nella caduta della produttività industriale e nell'instabilità dei bilanci pubblici di alcuni Paesi (al netto del crollo dei consumi e degli investimenti verificatosi a livello globale dopo la tragedia dell'11 settembre). Era dunque necessario che le istituzioni europee imprimevano un nuovo e decisivo cambio di rotta, tanto che, dopo la pubblicazione del noto Rapporto Kok<sup>33</sup>, nel biennio 2005-2006 la Commissione europea pubblicò due importanti Comunicazioni dal titolo, rispettivamente, *Attuare il programma comunitario di Lisbona: un quadro politico per rafforzare l'industria manifatturiera dell'Ue. Verso un'impostazione più integrata della politica industriale*<sup>34</sup> e *Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'Ue*<sup>35</sup>. L'obiettivo era di rivedere le priorità strategiche di Lisbona alla luce del nuovo contesto economico-finanziario, andando ad individuare i principali obiettivi-guida della politica industriale europea in tre macro-aree: capacità di attrarre investimenti e lavoro, fare della conoscenza e dell'innovazione il fulcro della crescita europea, elaborare politiche che consentissero alle imprese di creare nuovi e migliori posti di lavoro. Pertanto, *adattabilità, flessibilità e trasformazioni strutturali* rappresentarono da quel momento le nuove 'direttrici' che le istituzioni europee decisero di perseguire in tema di politica industriale.

In chiusura è importante soffermarsi sulle azioni di *policy* industriale più recenti, elaborate nel corso della Commissione Barroso II (2009-2014) e portate avanti dall'attuale Commissione Juncker (2014-2019). Azioni di *policy* che non solo si collocano nel solco tracciato dalla strategia di Lisbona ma, anzi, ne rappresentano un effettivo rilancio in termini politico-programmatici. Si tratta, in sostanza, della famosa strategia Europa 2020, la quale, ancorché non si configuri come una specifica azione di politica industriale, risulta comunque una strategia di grande importanza poiché caratterizzata da azioni ed obiettivi riguardanti lo sviluppo del settore industriale europeo. Infatti, elaborata dalla Commissione in una Comunicazione dal titolo *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*<sup>36</sup>,

<sup>33</sup> Wim Kok, già Primo ministro olandese e presidente del 'Gruppo di alto livello' che pubblicò il Rapporto Kok, *Affrontare la Sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione*, Commissione europea, 2004.

<sup>34</sup> COM (2005) 474 final.

<sup>35</sup> COM (2006) 502 final.

<sup>36</sup> COM (2010) 2020 final.

essa si pone come obiettivo quello di migliorare il livello di competitività dell'Unione attraverso il mantenimento del modello di economia sociale di mercato e il miglioramento nell'utilizzo delle sue risorse. La strategia prevede il raggiungimento di cinque obiettivi quantitativi entro il 2020, da realizzarsi per mezzo di sette iniziative faro, sei grandi orientamenti di politica economica<sup>37</sup> e quattro linee direttive per le politiche dell'occupazione<sup>38</sup>. Nel 2014 Europa 2020 è stata sottoposta a un primo bilancio da parte della Commissione, dal quale è emerso se non un fallimento quantomeno un drastico ridimensionamento dei *target* inizialmente previsti<sup>39</sup>. Infatti, a causa dell'incipiente crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008, l'Europa ha subito perdite in termini di ricchezza, posti di lavoro, imprese e *know-how*, che ne hanno pesantemente eroso il potenziale di crescita futura. Pertanto, in attesa che la Commissione Juncker pubblichi la valutazione di *mid-term* di Europa 2020 (per la verità attesa entro la fine del 2015!) è dunque legittimo porsi la seguente domanda: Europa 2020 sta funzionando? Nel maggio 2014 è stata lanciata una consultazione pubblica<sup>40</sup> e nel 2015 Eurostat ha pubblicato un *report* sullo stato di avanzamento dei lavori<sup>41</sup>. Complessivamente è emerso che, nonostante le grandi difficoltà dettate dal perpetuarsi della crisi, i *target* fissati da Europa 2020 continuano ad essere percepiti come la 'bussola' idonea per orientare le azioni di *policy* dei prossimi anni. Anche se non mancano una richiesta di maggiore responsabilità e coinvolgimento degli Stati membri (ai diversi livelli di governo) sul terreno degli obiettivi della strategia.

### *Conclusioni. Quali prospettive future?*

Nel solco tracciato da Europa 2020 si inseriscono dunque le azioni di politica industriale previste dall'attuale Commissione europea. Il 15 luglio 2014 l'allora candidato alla presidenza Jean-Claude Juncker presentò a Strasburgo gli orientamenti politici della futura Commissione, in una proposta dal titolo *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio*

<sup>37</sup> Raccomandazione del Consiglio europeo 2010/410/UE.

<sup>38</sup> Decisione del Consiglio 2010/707/UE.

<sup>39</sup> COM (2014) 130 final.

<sup>40</sup> COM (2015) 100 final.

<sup>41</sup> *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg, Eurostat Statistical books, 2015.

*programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico.* In quel discorso, l'attuale presidente Juncker annunciò le famose dieci priorità politiche per il mandato 2014-2019, nelle quali è possibile cogliere importanti azioni di politica industriale. Tuttavia, il dato politico maggiormente significativo è senza dubbio rappresentato dal decisivo cambio di rotta impresso nelle modalità di elaborazione del *policy making* industriale rispetto alla precedente Commissione Barroso II, nei termini di un differente *imprinting* di azione che distinse l'allora Commissario europeo per l'industria, Antonio Tajani, rispetto all'attuale Commissario Elżbieta Bieńkowska. Infatti, mentre nel corso del mandato di Tajani la Commissione si era dotata di uno specifico programma di politica industriale, viceversa, con la nomina del Commissario Bieńkowska le azioni di politica industriale dell'UE sono state inserite all'interno delle dieci priorità di Juncker, senza prevedere la formulazione di un vero e proprio programma politico *ad hoc*. Attualmente, infatti, la Commissione non dispone più di un programma 'organico' di politica industriale, ma di una serie di azioni specifiche aventi come scopo tale politica, incorporate (*embedded*) e 'settorializzate' all'interno delle dieci priorità 2014/2019. Detto ciò, è oltremodo importante evidenziare come il diverso *modus operandi* della Commissione sia presumibilmente dovuto alla marcata rilevanza politica – e non più (solo) 'tecnica' – che essa ha assunto rispetto ai precedenti mandati. Infatti, comparando i documenti politici<sup>42</sup> adottati dal Commissario Tajani rispetto a quelli del Commissario Bieńkowska, emerge con chiarezza l'organicità del programma industriale europeo 2009-2014, fondato sulla solidità e sull'effettività di quattro pilastri: i) facilitare gli investimenti nelle nuove tecnologie e nell'innovazione; ii) migliorare le condizioni di mercato; iii) favorire l'accesso ai finanziamenti e ai mercati dei capitali; iv) accrescere gli investimenti in capitale umano e competenze. Il programma del Commissario Bieńkowska, al contrario, si fonda su azioni di politica industriale di carattere non-organico, poiché collocate all'interno di obiettivi politici di più ampio respiro, quali sono appunto le dieci priorità; provocando, di fatto, un sostanziale depotenziamento della politica industriale europea. Certamente, trarre ora conclusioni di merito sul suo operato sarebbe prematuro, sia perché i programmi politici sono ancora in corso di attuazione, sia perché la stessa Commissione Jun-

<sup>42</sup> COM (2010) 614 final e COM (2012) 582 final.

cker non è ancora giunta a metà del mandato. Tuttavia, è quantomeno doverosa una riflessione critica con riferimento al metodo di implementazione della *policy* industriale: infatti, ancorché sia prevista un'attività legislativa ispirata al principio della *better regulation* e alla previsione di *impact assessment* per ogni proposta avanzata, la scelta di elaborare una politica pubblica così cruciale per il rilancio dell'economia europea senza la previsione di un programma politico *ad hoc*, appare una scelta di indirizzo assai discutibile. Come detto, l'efficacia o inefficacia dell'attuale politica industriale dovrà essere verificata solamente a consuntivo, vale a dire nel 2019. Ciò che però è importante considerare oggi nel quadro d'analisi è la decisiva influenza di fattori endogeni ed esogeni che agiscono sulla stessa, i quali, a loro volta, dipendono direttamente e indirettamente dalle istituzioni europee e dagli Stati membri. Fattori di carattere economico-finanziario e, soprattutto, geo-politico. Per comprendere a pieno questa riflessione, inoltre, è opportuno fare riferimento al dibattito in corso da alcuni mesi sull'effettiva adeguatezza del solo modello di *policy making* evolucionista adottato nell'elaborazione delle politiche industriali. Il presente storico nel quale viviamo, infatti, si caratterizza per una sempre più evidente difficoltà dei tradizionali modelli di sviluppo economico a dimostrare la validità empirica degli assunti teorici sui quali si fondano. Da un lato, infatti, il libero mercato fatica ad autocorreggere i propri fallimenti e, dall'altro, l'interventismo statale palesa sovente la propria inefficienza nel fornire risposte adeguate ai bisogni della collettività. Pertanto, la domanda politicamente cruciale diventa 'se' il (solo) modello evolucionista di libero mercato sia oggi lo sfondo teorico adeguato per affrontare una realtà globale in profonda crisi e in perpetuo cambiamento. Oppure 'se', al contrario, si evidenzia la necessità di una sua modifica/integrazione con elementi di natura costruttivista, rivisitati e riadattati al contesto storico attuale. Ammesso che ciò sia possibile, è in ogni caso fondamentale notare come, tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016, questo dibattito abbia coinvolto l'UE ed i suoi diversi livelli di governo in una prospettiva bidirezionale di livello macro (i modelli) e micro (specifici settori del mercato), nel tentativo di riportare in agenda la questione dei paradigmi economici come vera e propria priorità. Centrale, in tal senso, è la critica rivolta ai parametri di finanza pubblica previsti dal TUE, i quali fanno da cornice a una *issue* politica dagli effetti destabilizzanti come quella del MES cinese. Alcuni Stati membri, infatti, tra i quali l'Italia, chiedono a gran voce di rivedere i vincoli del 3% deficit/PIL e del 60% debito/PIL, per consenti-

re all'autorità pubblica di supportare gli investimenti nel settore privato senza dover necessariamente innescare il così detto effetto *crowding out*, cioè di spiazzamento degli investimenti privati generato dall'incremento della spesa pubblica. L'obiettivo dei sostenitori della tesi 'revisionista', infatti, è quello di liberare una massiccia dose di investimenti da destinare ad aree cruciali come ricerca, istruzione, innovazione e formazione del capitale umano; e, allo stesso tempo, di consentire all'autorità pubblica di supportare il settore privato in una condivisione di oneri e rischi diversamente insostenibile (per esempio nelle nanotecnologie). Parimenti, sul piano micro della discussione vi sono moltissimi settori del mercato, dalla siderurgia alla manifattura, dal vetro alla ceramica, dai pannelli solari alle biciclette<sup>43</sup>, che chiedono a gran voce un ritorno all'introduzione di barriere e dazi doganali per proteggere il mercato europeo dall'invasione di prodotti cinesi a basso costo nel caso fosse effettivamente concesso il MES alla Cina. È dunque questa prospettiva, macro e micro allo stesso tempo, che evidenzia in tutta la sua pericolosità, l'urgenza di una concertazione politica che riporti al centro della lavagna della storia europea i modelli e i paradigmi di sviluppo economico da adottare nella scelta pubblica. Certo, ci vuole coraggio, ma è proprio durante i periodi di crisi che avvengono i cambiamenti politici più importanti, come la recente proposta del Governo italiano di istituire un ministro delle finanze della zona euro. La sensazione, però, è che purtroppo la politica industriale europea sia passata in secondo piano rispetto ad altre urgenze ritenute politicamente più sensibili: su tutte, la Brexit e il problema migranti. Eppure, lo stesso presidente della BCE Mario Draghi ha mostrato come sia possibile adottare decisioni importanti anche a livello europeo, come l'azzeramento dei tassi di interesse dello scorso marzo 2016. Insomma, riprendendo l'esempio emblematico della crisi dell'acciaio e del MES cinese, in un momento come quello attuale di difficoltà economica e di rimessa in discussione dei paradigmi e dei modelli di sviluppo, l'auspicio è che la politica industriale europea torni ad essere compiutamente uno strumento di integrazione tra gli Stati membri, proprio come è lo stata agli albori della sua genesi con il Trattato CECA prima e con i Trattati di Roma poi. È il momento di costruire una più efficace dialettica nella relazione tra Stato e mercato, salvaguardare l'identità economico-culturale europea e trovare il giusto equilibrio tra

<sup>43</sup> C. FOTINA, M. MENEGHELLO, *Acciaio, sette Paesi Ue contro la Cina*, il Sole 24 ore, 9 febbraio 2016, p. 11.

il dirigismo verticale e la concorrenza orizzontale. È questa, infatti, la grande scommessa del momento storico nel quale viviamo: vale a dire, la necessità ‘esistenziale’ di trovare la corretta sintesi ‘hegeliana’ tra la pianificazione statale e il primato assoluto del libero mercato. Ragion per cui, in definitiva, pare necessario un ripensamento del soggetto in grado di mediare ‘professionalmente’ all’interno di questa delicata congiuntura storica di crisi dei paradigmi. Un soggetto che, inevitabilmente, non può essere se non la Politica, nella sua declinazione nazionale e internazionale, dovendo essa assumere un ruolo di mediazione che non alteri il modello nel quale essa si iscrive ma che, anzi, lo arricchisca proprio con quelle mediazioni che la visione economica *strictu sensu* non riesce a trovare.

#### *Bibliografia ulteriore*

- F. DEBENEDETTI, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti. L’insana idea della politica industriale*, Venezia, Marsilio, 2016.
- F. MOSCONI, *The New European Industrial Policy. Global competitiveness and the manufacturing renaissance*, Oxford, Routledge, 2015.
- D. DIVICO, G. VIESTI, *Cacciavite Robot e Tablet. Come far ripartire le imprese*, Bologna, il Mulino, 2014.

**Abstract** - The European Union is going through a deep crisis of its economic development models. On the one hand, the free market is struggling to auto-fix its failures. On the other hand, the state interventionism often shows its inefficiency in providing answers to the needs of the community. The aim of this article is to analyze the

two policy making models, constructivist and evolutionary, in the framework of the European Industrial Policy, from the outset of the European Coal and Steel Community to our days and to look at the recent debate concerning the real validity of the (only) free market economic paradigm adopted in the public policy making.

## NUOVE PROSPETTIVE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO: LA TUTELA GIURIDICA DEGLI ANIMALI

di Mauro Mazza

### 1. *Introduzione. Il diritto degli animali come sotto-settore disciplina- re degli animal studies, tra antropocentrismo, biocentrismo, abo- lizionismo e protezionismo*

Se gli animali<sup>1</sup> possano essere titolari di veri e propri diritti, ovvero semplici destinatari di doveri da parte dell'uomo<sup>2</sup>, è – come noto – questione altamente dibattuta tra coloro che si occupano (siano essi giuristi, antropologi, sociologi, filosofi, studiosi di etica<sup>3</sup>, etologia, o anche teologia<sup>4</sup>) dell'inno-

Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Bergamo.

<sup>1</sup> Ovvero, gli animali non-umani, o anche esseri animali (distinti dagli esseri umani), o entità non-umane.

<sup>2</sup> Impregiudicata la questione se tali doveri degli animali umani si convertano in diritti degli animali non-umani; v. infatti, sulla riformulazione dei concetti di diritti e doveri implicata dalla relazione tra esseri umani e animali, A. DEFEZ, *¿Qué decimos cuando decimos que los animales tienen derechos?*, in J. RODRÍGUEZ CARREÑO (ed.), "Animales no humanos entre animales humanos", Madrid, Plaza y Valdés, 2012, p. 265 sgg.

<sup>3</sup> Ha valore di Carta etica, priva invece di valore giuridico, la *Déclaration universelle des droits de l'animal*, adottata a Parigi presso l'UNESCO nel 1978 (e revisionata nel 1989) su iniziativa della *Ligue internationale des droits de l'animal*. Si veda il commento di I.A.P. TINOCO, M.L.A. CORREIA, *Análise crítica sobre a declaração universal dos direitos dos animais*, in "Revista Brasileira de Direito Animal", vol. 5, n. 7, 2010, p. 169 sgg., dove si parla della citata Dichiarazione UNESCO come una "carta de intenções".

<sup>4</sup> Cfr. A. LINZEY, *Animal Theology*, Urbana, University of Illinois Press, 1995, trad. it., *Teologia animale. I diritti animali nella prospettiva teologica*, Torino, Cosmopolis, 1998, secondo il quale gli animali non-umani sono titolari di "teodiritti"; A. MASSARO, P. SOBBRIO, *Giudizi divini, giudizi terreni. Gli animali tra teologia e diritto*, Milano-Udine, Mimesis, 2014, dove argomentazioni a sostegno della rilevanza teologica degli animali; P. DE BENEDETTI, *Teologia degli animali*, Brescia, Morcelliana, 2007, sulla sofferenza delle creature non-umane senzienti come problema teologico.

vativo/non tradizionale<sup>5</sup> settore multi(- e trans)disciplinare degli *animal studies*, o *human-animal studies*<sup>6</sup>. Sono gli animali persone non-umane morali e legali, come sostiene la teoria radicale dei diritti animali<sup>7</sup>? La risposta che i giuristi danno a tale ultimo quesito è in prevalenza negativa, nel senso che si sostiene la necessità di migliorare la condizione – e specialmente il benessere<sup>8</sup> – degli animali, eventualmente anche attraverso modifiche costituzionali che facciano espresso riferimento allo *status* degli animali non-umani, ma in ogni caso il diritto rimane una produzione culturale dell’uomo e i relativi precetti sono indirizzati, e possono essere fatti valere davanti alle autorità amministrative e giudiziarie, solamente dagli uomini<sup>9</sup>.

D’altra parte, se è vero che il diritto ha una caratterizzazione forzatamente antropocentrica<sup>10</sup>, e quindi prende in considerazione i problemi e prevede soluzioni normative partendo dal punto di vista dell’uomo, è altresì vero che quantomeno alcuni settori dell’esperienza giuridica, come avviene in particolare per il diritto ambientale, hanno contribui-

<sup>5</sup> Sebbene l’*animal law* non sia un *traditional legal field*, in alcuni ordinamenti (specialmente anglosassoni) esiste abbondante giurisprudenza; v., ad esempio, per gli USA, S.S. WAISMAN, P.D. FRASCH, B.A. WAGMAN, *Animal Law. Cases and Materials*, Durham, Carolina Academic Press, 2014.

<sup>6</sup> Cfr. M. DEMELLO, *Animals and Society. An Introduction to Human-Animal Studies*, New York, Columbia University Press, 2012.

<sup>7</sup> La proposta di estendere agli animali il meccanismo morale che regola i rapporti con le persone è stata formulata da B. ROLLIN, *Animal Rights as a Mainstream Phenomenon*, in “Animals”, 2011, p. 102 sgg.

<sup>8</sup> Per (i tentativi di definire) la nozione di benessere animale, v. I.J.H. DUNCAN, D. FRASER, *Understanding Animal Welfare*, in M.A. APPLEBY, B.O. HUGHES (eds.), *Animal Welfare*, Wallingford., CAB International, 1997, p. 19 sgg.; D. FRASER, D.M. WEARY, E.A. PAJOR, B.N. MILLIGAN, *A Scientific Conception of Animal Welfare that Reflects Ethical Concerns*, in “Animal Welfare”, 1997, p. 187 sgg.; E.N. EADIE, *Understanding Animal Welfare. An Integrated Approach*, Berlin, Springer, 2012; D. CAO, S. WHITE (eds.), *Animal Law and Welfare. International Perspectives*, Berlin, Springer, 2016.

<sup>9</sup> Con riguardo ai vari orientamenti della dottrina giuridica italiana, v. per tutti F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, Giappichelli, 2005, e S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura), *La questione animale*, Milano, Giuffrè, 2012 (“Trattato di biodiritto”, dir. S. RODOTÀ e P. ZATTI). In precedenza, v. la raccolta di saggi a cura di S. CASTIGNONE, *I diritti degli animali, Prospettive bioetiche e giuridiche*, Bologna, il Mulino, 1985, nonché, della stessa S. CASTIGNONE, *Povere bestie. I diritti degli animali*, Venezia, Marsilio, 1999. Circa gli orientamenti giurisprudenziali, cfr. l’aggiornata rassegna di A. GASPARRE, *Diritti degli animali. Antologia di casi giudiziari oltre la lente dei mass media*, Vicalvi (FR), Key, 2015, cui *adde*, della stessa Gasparre, *Degli animali & della famiglia (ovvero) gli animali nel libro primo del codice civile*, Vicalvi (FR), Key, 2015, e prima ancora A. VALASTRO, *La tutela giuridica degli animali e i suoi livelli*, in “Quad. cost.”, 2006, p. 67 sgg. (spec. p. 72 sgg.).

<sup>10</sup> Alla quale è sottesa una visione del mondo *human-centered*.

to a un rafforzamento delle concezioni ecocentriche (o biocentriche)<sup>11</sup>, nella misura in cui si è passati dalla nozione del diritto all'ambiente (di cui è titolare in definitiva unicamente l'uomo) al diritto dell'ambiente, il quale ultimo riconosce come valori meritevoli di tutela non soltanto le pretese dell'uomo (incluse le generazioni future), ma più in generale gli elementi della biosfera e degli ecosistemi<sup>12</sup>.

Vi è, poi, la grossa questione – di estremo interesse, e ancora lontana da una soluzione appagante – relativa all'approccio protezionista ovvero abolizionista ai diritti animali, questi ultimi intesi nell'accezione della tensione verso un loro eventuale riconoscimento<sup>13</sup>. I termini essenziali del dibattito possono essere così riassunti<sup>14</sup>. Da un lato, chi privilegia l'approccio del c.d. animalismo protezionista pensa che sia auspicabile un continuo miglioramento del benessere animale, introducendo quindi norme che tutelino le loro condizioni di vita negli allevamenti<sup>15</sup>, anche con riguardo agli aspetti della macellazione rituale<sup>16</sup>, ma senza arrivare al punto di sostenere che gli animali abbiano il “diritto” di non essere uccisi, vale a dire siano titolari di un “diritto alla

<sup>11</sup> Pur nel permanere della contrapposizione di fondo (o, comunque, della distinzione tra le due correnti di pensiero), su cui v. T. STOPPA, T. BOONEM VIOTTO, *Antropocentrismo x Biocentrismo: Um Embate Importante*, in “Revista Brasileira de Direito Animal”, vol. 9, n. 17, pp. 120 sgg.

<sup>12</sup> Nella prospettiva del diritto costituzionale comparato, cfr. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (dir.), “Trattato di diritto dell'ambiente”, vol. I, “Principi generali”, Padova, CEDAM, 2012, p. 233 sgg. Cfr. anche *infra*, nel paragrafo 2 del presente lavoro.

<sup>13</sup> Secondo quanto si è appena detto sopra nel testo.

<sup>14</sup> Fatte salve le ulteriori precisazioni su cui v. *infra*, all'inizio del paragrafo 3.

<sup>15</sup> Ossia, nel circuito produttivo della c.d. agricoltura animale.

<sup>16</sup> Su cui v.: A. ROCCELLA, *Macellazione e alimentazione*, in S. FERRARI (a cura), “Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche”, Bologna, il Mulino, 2000, p. 204 sgg.; COMITATO NAZIONALE DI BIOETICA, *Macellazioni rituali e sofferenza animale*, documento approvato nella Seduta Plenaria del 19-9-2003 ([www.governo.it/bioetica/pdf/55.pdf](http://www.governo.it/bioetica/pdf/55.pdf)); F.S. DALBA, *Intorno agli aspetti giuridici della macellazione compiuta secondo i precetti religiosi*, in “Dir. eccl.”, 2003, I, p. 1395 sgg.; P. LERNER, A. MORDECHAI RABELLO, *Il divieto di macellazione rituale (shechitá kosher e halal) e la libertà religiosa delle minoranze*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2010; D. ACCIAROLI, *La macellazione rituale nella tradizione ebraica e musulmana*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura), “La questione animale”, Milano, Giuffrè, 2012., p. 483 sgg.; F. ZUOLO, *Benessere animale e macellazione rituale. Tutela degli animali o rispetto per la concezione del bene animalista?*, in “Notizie di Politeia. Rivista di etica e scelte pubbliche”, n. 114, 2014, p. 109 sgg.

vita”<sup>17</sup>. Al contrario, gli abolizionisti criticano aspramente l’approccio dell’*animal welfare movement*, in quanto fondato su una sorta di schizofrenia morale, per la quale gli animali non-umani hanno diritto al “benessere” ma non invece alla conservazione del bene primario rappresentato dalla vita<sup>18</sup>.

Nel presente scritto, dopo ulteriori specificazioni che verranno subito fatte (nel paragrafo seguente) a proposito della individuazione del sotto-settore della ricerca (se non della embrionale disciplina) giuridica rappresentato(/a) dal diritto animale, specialmente dal punto di vista del rapporto con il diritto dell’ambiente, verranno esaminate le disposizioni costituzionali contemplate da ordinamenti stranieri (sia dell’area occidentale che dell’est europeo e del mondo extraeuropeo) relative al diritto degli animali, per poi formulare (sia pure problematicamente) nella parte conclusiva talune proposte in merito alla possibile/eventuale/(da taluni) auspicata riforma del sistema costituzionale italiano (in materia di tutela degli animali non-umani).

## 2. *Ancora alcune (necessarie) premesse intorno alle questioni definitive: diritto animale (jus animalium) in senso ampio o in senso stretto, rapporti con il diritto ambientale*

L’espressione «diritto animale»<sup>19</sup>, ovvero quella equivalente «diritto degli animali» (o anche – come recentemente proposto<sup>20</sup> – «diritto della sensibilità animale»), può essere interpretata sia *stricto sensu* che *largo sensu*. In senso stretto si intende per *animal law* l’insieme delle norme per la protezione degli animali, o meglio per il benessere degli animali. Come è evidente, queste disposizioni giuridiche sono poste dagli uomini e hanno per destinatari gli uomini.

<sup>17</sup> In arg., cfr. W.K. FRANKENA, *Il diritto alla vita degli esseri non-umani*, in “Rivista di filosofia”, 1983, p. 24 sgg., dove si distingue tra un diritto *forte* alla vita, da riconoscere agli “animali superiori” (come primati/grandi antropoidi, delfini, ecc.) e un diritto *debole* (proprio di molluschi, insetti, e via dicendo).

<sup>18</sup> Da ultimo, v. G.L. FRANCIONE, A. CHARLTON, *Animal Rights. The Abolitionist Approach*, Wrocław, Exempla Press, 2015.

<sup>19</sup> Per un inquadramento generale delle relative tematiche, v. J.E. SCHAFFNER, *An Introduction to Animals and the Law*, London-New York, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>20</sup> Cfr. J. KIRSZENBLAT, *La sensibilité de l’animal en droit constitutionnel comparé*, in R. BISMUTH, F. MARCHADIER (dir.), *Sensibilité animale. Perspectives juridiques*, Paris, CNRS Éditions, 2015, p. 175 sgg.

ni, sebbene riguardino gli animali non-umani. Le norme medesime, quindi, non possono che essere osservate, oppure violate, dagli uomini. In senso ampio, invece, il diritto animale comprende sia le norme sulla protezione degli animali non-umani che anche altre disposizioni, concernenti in particolare la conservazione di alcune specie animali, spesso quando queste ultime sono minacciate di estinzione (o rarefazione). In tal caso, il diritto animale si presenta come un sotto-settore del diritto ambientale<sup>21</sup>. Ma il diritto animale, qualora considerato *largo sensu*, include altresì, per esempio, le disposizioni introdotte per la tutela dell'uomo rispetto ad animali ritenuti dannosi e/o pericolosi.

Queste osservazioni consentono di concludere che, per un verso, il diritto della protezione e/o del benessere degli animali fa parte, e anzi precisamente costituisce, il diritto animale in senso stretto, mentre invece il diritto alla protezione e/o al benessere degli animali è da collegare al dibattito, tutt'altro che concluso<sup>22</sup>, relativo ai diritti degli animali. Per altro verso, è opportuno fare riferimento alla protezione degli animali, al fine di distinguere il diritto animale *stricto sensu* dal diritto della conservazione delle specie animali (selvatiche), il quale ultimo – come si è appena visto<sup>23</sup> – può essere sicuramente incluso nel diritto dell'ambiente. Appare lecito, anzi, aggiungere, che è stata proprio la confusione terminologica tra protezione e conservazione delle specie animali a rendere opaca la distinzione disciplinare tra diritto animale e diritto ambientale, così da offuscare la stessa autonomia scientifica dell'*animal law*<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Sui rapporti (non sempre lineari) tra le due discipline, v. da ultimo A. MULÀ ARIBAS, *Derecho ambiental versus Derecho animal*, in T. GIMÉNEZ-CANDELA (eds.), "Animales y Derecho. Animals and the Law", Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 329 sgg. Il diritto ambientale è stato definito *natural older cousin* del diritto animale; così B.A. WAGMAN, *Growing Up with Animal Law: From Courtrooms to Casebooks*, in "Journal of Legal Education", 2010, spec. p. 193. Per una raccolta di saggi concernenti la più consolidata tradizione dell'*environmental law* rispetto all'emergente *law of animal rights and welfare*, cfr. R.S. ABATE (ed.), *What Can Animal Law Learn From Environmental Law?*, prefazione di D.S. FAVRE, Washington, Environmental Law Institute Press, 2015.

<sup>22</sup> V. *ante*, nel paragrafo 1.

<sup>23</sup> *Supra*, in questo paragrafo.

<sup>24</sup> Sugli atteggiamenti conservazionista e protezionista in materia ambientale v. anche oltre, nella parte finale del presente paragrafo.

3. *Aspetti costituzional-comparatistici dell'animal law (secondo la western legal tradition, e andando oltre...)*

A questo punto, considerato che (almeno sino ad ora) non vi sono ordinamenti nazionali che hanno accolto la teoria abolizionista dei diritti animali, e quindi che occorre *hic et nunc* ragionare sulla protezione giuridica degli animali<sup>25</sup>, è lecito chiedersi nell'ottica comparatistica<sup>26</sup> – e in particolare nella dimensione del diritto pubblico comparato<sup>27</sup> – quali siano i (per la verità, ancora molto pochi<sup>28</sup>) sistemi di diritto costituzionale che hanno (più o meno ampiamente) recepito le istanze “gradualistiche” avanzate dai sostenitori dell'animalismo protezionista, *id est* dai *welfarists*, che auspicano il continuo sviluppo/perfezionamento dell'*animal welfare law*, venendo perciò criticati dagli abolizionisti<sup>29</sup>.

La prima iniziativa storica di livello costituzionale<sup>30</sup> volta alla protezione degli animali fu quella svizzera del 1893. Si tenne, infatti, il 20 agosto di quell'anno un *referendum* popolare per l'introduzione nella Costituzione federale<sup>31</sup> di previsioni sul divieto di macellare animali

<sup>25</sup> Nel senso precisato nel paragrafo che precede, ossia sul diritto della protezione del benessere degli animali.

<sup>26</sup> Per indagini comparatistiche ad ampio raggio sul diritto animale *stricto sensu*, v. B.A. WAGMAN, M. LIEBMAN, *A Worldview of Animal Law*, Durham, Carolina Academic Press, 2011; T.G. KELCH, *Globalization and Animal Law. Comparative Law, International Law and International Trade*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2011; S. BRELS, *Le droit de la protection du bien-être animal: évolution mondiale*, in “Revue semestrielle de droit animalier”, n. 2, 2014, p. 399 sgg.; M. FALAISE, *Les droits de l'animal au sein de l'Union européenne*, in “Revue semestrielle de droit animalier”, n. 2, 2014, p. 393 sgg.; J. KIRSZENBLAT, *La sensibilité de l'animal en droit constitutionnel comparé*; cit.; O. LE BOT, *La protection de l'animal en droit constitutionnel. Étude de droit comparé*, in “Revue de la recherche juridique. Droit prospectif”, 2007, p. 1823 sgg.; M. MICHEL, *Tierschutzgesetzgebung im Rechtsvergleich: Konzepte und Entwicklungstendenzen*, in M. MICHEL, D. KÜHNE, J. HÄNNI (hrsg.), “Animal Law. Tier und Recht, Developments and Perspectives in the 21st Century. Entwicklungen und Perspektiven im 21. Jahrhundert”, Zürich-St. Gallen, Dike, 2012, p. 593 sgg.

<sup>27</sup> Esteso sia agli ordinamenti della *western legal tradition* che a quelli extraoccidentali, ossia nella dimensione della macrocomparazione intersistemica

<sup>28</sup> Cfr. J. KIRSZENBLAT, *La sensibilité de l'animal en droit constitutionnel comparé*, cit., spec. pp. 175 e 177, secondo cui «La présence de l'animal dans le droit constitutionnel est chose rare», dal momento che «Actuellement, seule une poignée d'États a promu la sensibilité animale au rang constitutionnel».

<sup>29</sup> V. *supra*, nel paragrafo 1.

<sup>30</sup> Ovvero, rilevante sul piano del diritto animale costituzionale.

<sup>31</sup> Adottata nel 1874.

che non siano stati preventivamente anestetizzati. Il quesito referendario, in particolare, venne approvato dal 60,1 per cento dei votanti, nonché dalla maggioranza dei cantoni.

Passando ad esaminare gli ordinamenti costituzionali contemporanei, troviamo che non sono certamente numerose le disposizioni di rango superprimario che contemplano la tutela giuridica degli animali non-umani.

L'esplicita garanzia costituzionale in favore degli animali è contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale (Costituzione) della Repubblica federale tedesca. Si tratta del c.d. *Umweltartikel*, il quale dispone che, anche in considerazione della sua responsabilità verso le generazioni future, lo Stato protegge i fondamenti naturali della vita e gli animali, mediante la legislazione come pure attraverso l'azione amministrativa e giudiziaria, a condizione che tutto ciò si svolga nel quadro dell'ordinamento costituzionale. La modifica della Legge fondamentale federale in materia di tutela degli animali è abbastanza recente. L'art. 20a, infatti, è stato inserito con la (quarantaduesima) revisione costituzionale del 27 ottobre 1994<sup>32</sup>, ma il riferimento espresso alla protezione degli animali è stato introdotto successivamente, con la (cinquantesima) revisione costituzionale adottata il 26 luglio 2002<sup>33</sup>.

Una prima osservazione da fare con riguardo alla norma costituzionale federale tedesca dedicata agli animali è che essa si estende potenzialmente a tutti gli animali non-umani, anche dunque ai non vertebrati. Siamo, perciò, in presenza di una previsione costituzionale sugli animali a formulazione generale<sup>34</sup>.

Una seconda osservazione si riferisce agli effetti meramente indiretti della disposizione costituzionale federale in esame. Essa, infatti, non è diretta ai cittadini, rispetto ai quali non fa dunque sorgere alcun

<sup>32</sup> Entrata in vigore il 15 novembre dello stesso anno.

<sup>33</sup> E diventata vigente con decorrenza dal 1° agosto 2002.

<sup>34</sup> Per una completa disamina, v. C. BEHRENS, *Auswirkungen von Staatszielbestimmungen aufgrund der Änderungen am Beispiel der Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG*, Lüneburg, Leuphana Universität Lüneburg, 2002; C. BEIDL, *Tierschutz im deutschen Verfassungsgesetz*, in *Anima. Zeitschrift für Tierrechte*, 2002, n. 3, p. 9 sgg.; K.M. NATTRASS, "... und die Tiere" *Constitutional Protection for Germany's Animals*, in "Animal Law", 2004, p. 283 sgg.; E. EVANS, *Constitutional Inclusion of Animal Rights in Germany and Switzerland: How Did Animal Protection Become an Issue of National Importance?*, in "Society & Animals", 2010, p. 231 sgg. In Italia, si vedano R. ORRÙ, *Il vento dei "nuovi diritti" nel Grundgesetz tedesco ora soffia anche sugli animali?*, in "Dir. pubbl. comp. eur.", 2002, p. 1138 sgg.; E. BUOSO, *La tutela degli animali nel nuovo art. 20a del Grundgesetz*, in "Quad. cost.", 2003, p. 371 sgg.

obbligo aggiuntivo che non sia già contemplato dalla normativa vigente di rango inferiore alla Costituzione federale. L'art. 20a, nella parte riguardante la protezione degli animali, è invece fonte di obblighi istituzionali per lo Stato, ossia per il legislatore *in primis*, ma anche (come del resto dice espressamente la norma costituzionale) per il potere esecutivo e per quello giudiziario. Di speciale rilevanza è l'obbligo per i giudici di tenere adeguato conto, nell'emanare le loro decisioni, dell'obiettivo costituzionale, che è obiettivo statale<sup>35</sup>, previsto in materia di tutela degli animali dall'art. 20a del *Grundgesetz*. Questo significa in particolare che, da un lato, i giudici applicano le leggi in modo costituzionalmente conforme all'art. 20a GG, nonché, dall'altro lato, che se gli organi giurisdizionali dubitano della costituzionalità di una legge rispetto alle previsioni dell'art. 20a, essi devono operare il rinvio pregiudiziale al Tribunale costituzionale federale tedesco.

Una terza osservazione, infine, riguarda la condizione giuridica degli animali nell'ordinamento germanico, a seguito della costituzionalizzazione della tutela degli animali non-umani effettuata con la revisione costituzionale del 2002. In epoca anteriore alla revisione dell'art. 20a GG, infatti, le previsioni della legge sulla protezione degli animali (*Tierschutzgesetz*<sup>36</sup>) erano cedevoli nei confronti di altri valori costituzionalizzati, quali soprattutto la libertà della scienza nonché la libertà religiosa e di culto<sup>37</sup>, mentre attualmente anche la protezione degli animali dispone della garanzia costituzionale, con tutto ciò che ne consegue sul piano del bilanciamento dei valori costituzionali e, quindi, della stessa effettività delle norme della *TierSchG*.

Molto interessante è, altresì, il caso della Svizzera. Facendo seguito a precedenti storici in materia di tutele costituzionale degli animali<sup>38</sup>, l'attuale Costituzione federale del 1999<sup>39</sup> contempla alcune disposizioni finalizzate alla protezione degli animali non-umani. Si tratta, in particolare, degli art. 84, 104 e 120 della Carta costituzionale federale. Le prime due norme hanno una portata piuttosto specifica, mentre

<sup>35</sup> Nel lessico costituzionale tedesco, *Staatsziel*.

<sup>36</sup> Abbr. *TierSchG*. La legge, approvata nel 1972, è stata successivamente più volte modificata; cfr. A.C. BUHL, *Animal Welfare Law in Motion? – Comment on the Latest Amendments to the Animal Welfare Act in Germany*, in "Global Journal of Animal Law", 2013, n. 1 ([www.gjal.abo.fi](http://www.gjal.abo.fi)).

<sup>37</sup> Ma si potrebbe pensare anche alla libertà di insegnamento e alla libertà delle arti.

<sup>38</sup> V. sopra, in questo paragrafo, a proposito della modifica costituzionale federale introdotta per via referendaria nel 1893.

<sup>39</sup> Adottata il 18 aprile di quell'anno e diventata vigente dal 1° gennaio 2000.

la terza ha natura più generale. Vediamo sinteticamente il contenuto. L'art. 84 della Costituzione federale riguarda la possibile incidenza del traffico legato al transito nelle regioni alpine della Svizzera. Il primo comma della norma stabilisce che è compito della Confederazione limitare il più possibile gli effetti negativi del transito (veicolare e ferroviario) transalpino, con riferimento sia agli esseri umani che agli animali e alle piante, nonché ai loro spazi vitali. L'art. 104, *sub lett.) b* del terzo comma, si riferisce al settore specifico dell'agricoltura, disponendo che la Confederazione è tenuta a incentivare, mediante opportune misure economiche, le tecniche di produzione che siano rispettose sia dell'ambiente che degli animali. Infine, l'art. 120 riguarda un settore di punta della ricerca, vale a dire l'ingegneria genetica. Esso prevede, tra l'altro, che l'uso di materiale genetico proveniente dagli animali<sup>40</sup> deve avvenire in maniera rispettosa della sicurezza degli animali medesimi<sup>41</sup>, nonché salvaguardando la dignità di tutte le creature<sup>42</sup>.

Di speciale importanza appare quest'ultima previsione dell'art. 120, che costituzionalizza nel diritto svizzero la nozione di «dignità della creatura»<sup>43</sup>. Viene affermato, per tal modo, il valore intrinseco e costituzionalmente rilevante degli animali non-umani. Vale la pena, inoltre, di ricordare che la menzione nella Costituzione federale del 1999 della «dignità della creatura» era stata preceduta da analogha previsione contenuta nell'art. 14 della Costituzione del Canton Argovia, adottata il 25 giugno 1980<sup>44</sup>.

Più sinteticamente rispetto alle previsioni costituzionali federali (e cantonali) svizzere, il secondo comma dell'art. 11*bis* della Costituzione del Granducato del Lussemburgo del 1868, introdotto mediante la

<sup>40</sup> Come pure dalle piante o da altri organismi.

<sup>41</sup> Così come dell'ambiente.

<sup>42</sup> La norma parla, letteralmente, della dignità di tutti gli «esseri viventi». A commento, v. A. GOETSCHEL, *Où en sommes-nous avec la dignité de l'animal et son statut juridique en Suisse et à l'étranger?*, in D. MÜLLER, H. POLTIER (dir.), «La dignité de l'animal. Quel statut pour les animaux à l'heure des technosciences?», Genève, Labor et Fides, 2000, p. 103 sgg.

<sup>43</sup> Si vedano le considerazioni (di natura sia giuridica che medico-sociale) svolte da A. RARZ DE FALCO, D. MÜLLER, *Les animaux inférieurs et les plants ont-ils droit à notre respect? Réflexions éthiques sur la dignité de la créature*, Genève, Médecine et Hygiène, 2002.

<sup>44</sup> La disposizione cantonale stabilisce che «L'enseignement et la recherche scientifique ainsi que l'activité artistique sont libres. L'enseignement et la recherche doivent respecter la dignité de la créature».

revisione costituzionale del 1999, stabilisce che «Lo Stato promuove la protezione e il benessere degli animali».

Soffermandoci a esaminare gli ordinamenti costituzionali extraeuropei<sup>45</sup>, occorre ricordare l'art. 225, comma 1, *sub* VII, della Costituzione federale brasiliana del 1988, il quale pone, tra l'altro, in capo al Governo l'obbligo di proteggere la fauna e la flora, proibendo in particolare, mediante appositi provvedimenti legislativi, il compimento di atti di crudeltà verso gli animali<sup>46</sup>. Due osservazioni sono al riguardo da fare. Per un verso, così come si è visto innanzi per il diritto costituzionale tedesco<sup>47</sup>, la previsione costituzionale brasiliana non comporta direttamente obblighi per i soggetti privati, nella misura in cui il precepto costituzionale necessita, per esplicare i suoi effetti nei confronti dei cittadini, di essere concretizzato in atti legislativi. Per altro verso, e nuovamente in analogia con la normativa costituzionale germanica sugli animali, sono i pubblici poteri a doversi attivare per un'efficace attuazione del dettato costituzionale, limitato però nel caso brasiliano all'interdizione della crudeltà verso gli animali non-umani<sup>48</sup>.

Di rilievo è, poi, il caso dell'India. Mediante il quarantaduesimo Emendamento alla Costituzione federale indiana del 1949<sup>49</sup>, approvato il 18 dicembre 1976 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1977, è stata introdotta la nuova Parte IV-A, che si compone del solo art. 51-A, dedicato ai doveri fondamentali dei cittadini. Nel contesto di tale disposizione, spicca la previsione della lett. g), dove si stabilisce che i

<sup>45</sup> E tenendo presente che – come è stato detto – «La Constitutionnalisation de l'animal ne concerne que deux pays dans le monde, hors Europe»; cfr. J. KIRSZENBLAT, *La sensibilité de l'animal en droit constitutionnel comparé*, cit., p. 177 (i due Paesi sono Brasile e India).

<sup>46</sup> Nella dottrina brasiliana, v. H.B. CUSTODIO, *Crueldade contra animais e a proteção destes como relevante questão jurídico-ambiental e constitucional*, in “Revista de Direito Ambiental”, vol. 2, n. 7, luglio-settembre 1997, p. 54 sgg.; T. TRAJANO DE ALMEIDA SILVA, *Constitucionalização dos direitos dos animais*, in “Revista da Faculdade de Direito (Faculdade Maurício de Nassau)”, 2010, p. 217 sgg.; C. SOUZA TORRES BLANCO, *O Enquadramento Constitucional dos animais não humanos*, in “Revista Brasileira de Direito Animal”, vol. 8, n. 12, 2013, p. 76 sgg. Per il diritto giurisprudenziale, cfr. P. GALBIATTI SILVEIRA, M. DORILEO BARROS, *A proteção jurídica dos animais não-humanos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, in “Revista Brasileira de Direito Animal”, vol. 10, n. 18, 2015, p. 114 sgg.

<sup>47</sup> V. *ante*, in questo stesso paragrafo.

<sup>48</sup> Il divieto brasiliano della crudeltà verso gli animali richiama la previsione – sopra esaminata (in questo paragrafo) – di cui all'art. 92 del *Massachusetts Body of Liberty* del 1641.

<sup>49</sup> Promulgata il 26 gennaio 1950.

cittadini devono, *inter alia*, avere compassione per le creature viventi. Non si tratta di una norma che produce effetti diretti per i cittadini, dal momento che eventuali sanzioni si applicano soltanto in caso di violazione di obblighi previsti specificatamente dalla legislazione ordinaria. Tuttavia, la disposizione medesima ha perlomeno due effetti. Da un primo punto di vista, essa impone ai giudici di interpretare e applicare le leggi in maniera costituzionalmente orientata, ossia (per quanto qui interessa) tenendo conto del dovere fondamentale *ex* lett. g) dell'art. 51-A. Da un secondo punto di vista, la Corte suprema dell'India ha avuto occasione di stabilire, con la decisione emanata relativamente alla causa *AIIMS Students' Union c. AIIMS* del 2002<sup>50</sup>, che i doveri fondamentali dei cittadini previsti dall'art. 51-A implicano il dovere collettivo dello Stato di promuovere ed agevolare, attraverso l'attività legislativa, regolamentare e amministrativa-esecutiva, l'adempimento dei doveri fondamentali, cosicché in definitiva ai doveri fondamentali individuali dei cittadini si affiancano i doveri collettivi degli organi del potere pubblico/statale.

Sul piano della comparazione tra ordinamenti europei ed extraeuropei, va ancora osservato – a proposito dell'art. 51-A della Costituzione dell'Unione Indiana – che la previsione indiana circa la compassione che gli uomini devono avere<sup>51</sup> nei confronti degli animali richiama la nozione della dignità delle creature contemplata dall'art. 120 della vigente Costituzione svizzera<sup>52</sup>, con la precisazione però che quest'ultima norma fa riferimento al valore intrinseco degli animali non-umani, laddove invece la disposizione costituzionale indiana prescrive un comportamento compassionevole dell'uomo verso gli animali, anche se indubbiamente la norma indiana implica il riconoscimento che gli animali sono esposti alla sofferenza<sup>53</sup> non diversamente degli uomini, tanto è vero che gli uomini devono in definitiva evitare – ai sensi dell'art. 51-A Cost. India – di infliggere sofferenze agli animali.

La Costituzione federale indiana è altresì interessante, sotto il profilo della tutela giuridica degli animali non-umani, perché accanto a una disposizione quale l'art. 51-A, lett. g), che ha portata generale,

<sup>50</sup> *AIIMS Students' Union v. AIIMS* (2002) 1 S.C.C. 428.

<sup>51</sup> Alla stregua di un dovere morale, classificato dall'art. 51-A tra i doveri fondamentali dei cittadini indiani.

<sup>52</sup> V. sopra, nel paragrafo 2.

<sup>53</sup> E, quindi, capaci di soffrire.

nella misura in cui riguarda gli animali in generale<sup>54</sup>, contiene anche un'altra norma, l'art. 48, che ha invece una portata più ristretta, occupandosi soltanto di una specie di animale. Si tratta, in particolare, della speciale protezione accordata alle vacche nell'ordinamento costituzionale federale dell'India. L'art. 48<sup>55</sup> stabilisce<sup>56</sup>, infatti, il divieto di abbattere le vacche, i vitelli e gli altri bovini sia da latte che da tiro. L'interdizione di cui all'art. 48 della Costituzione federale dell'Unione Indiana si ricollega certamente alla dottrina religiosa della metempsicosi o reincarnazione, secondo la quale l'anima trasmigra dall'uomo all'animale<sup>57</sup>. In questo senso, il divieto *ex art. 48* rappresenta un aspetto della (ed è radicato nella) tradizione giuridica indù<sup>58</sup>.

4. *Osservazioni conclusive de jure condendo: quali spunti/insegnamenti è possibile trarre dalle esperienze costituzionali straniere in tema di protezione degli animali non-umani ai fini della (eventuale) riforma dell'ordinamento costituzionale italiano?*

Dalle osservazioni sopra formulate circa la protezione costituzionale degli animali non-umani è possibile desumere indicazioni per la riforma del diritto costituzionale italiano?

In primo luogo, una norma a formulazione generale del tipo di quella contenuta nella Legge fondamentale della Repubblica federale

<sup>54</sup> Senza limitazione e, quindi, senza esclusione. Ma la compassione in India si arresta di fronte alla sperimentazione animale; v. D. JANKOWIAK-LATOURE, *Les animaux en Inde: entre l'ahimsa de la tradition religieuse et la violence du traitement des cobayes*, in "Revue semestrielle de droit animalier", 2009, n. 1, p. 225 sgg.; F. BURGAT, *Ahimsā. Violence et non-violence envers les animaux en Inde*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2014.

<sup>55</sup> Dedicato ai principi organizzativi dell'agricoltura e dell'allevamento del bestiame.

<sup>56</sup> Nella sua parte finale.

<sup>57</sup> Cfr. L. ALSDORF, *The History of Vegetarianism and Cow-Veneration in India*, London-New York, Routledge, 2010; M. DEMELLO, *Animals and Society. An Introduction to Human-Animal Studies*, cit., p. 314.

<sup>58</sup> Su cui v., nell'ottica comparativa, H.P. GLENN, *Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2010, trad. it., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, il Mulino, 2011, p. 455 sgg. Per le interrelazioni tra diritto religioso e diritto statale in India, v. D. FRANCAVILLA, *Il diritto nell'India contemporanea. Sistemi tradizionali, modelli occidentali e globalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2010.

tedesca<sup>59</sup> sembrerebbe senz'altro preferibile rispetto invece alle disposizioni a formulazione specifica, sul modello offerto in quest'ultimo caso dal diritto costituzionale federale dell'India. Questo perché in Italia non si sono affermate tradizioni culturali e/o religiose improntate a speciale rispetto per una determinata specie di animale non-umano, come si è verificato invece nell'Unione Indiana per quanto riguarda la vacca.

In secondo luogo, sembrerebbe preferibile una formulazione dal contenuto essenziale, che segua da vicino le statuizioni dell'art. 20a del GG. Tale scelta apparirebbe opportuna al fine di non fare arenare il processo di riforma intorno alla questione dello *status* costituzionale degli animali non-umani rispetto a quello dell'uomo. Se, infatti, è (da tempo) maggioritaria l'opinione che i diritti degli animali sono comunque subordinati ai diritti dell'uomo, secondo la concezione della c.d. uguaglianza parziale la quale implica l'impossibilità di sacrificare i diritti fondamentali dell'uomo per proteggere i diritti (fondamentali<sup>60</sup>?) degli animali, non mancano però le posizioni (sostenute in particolare dalla corrente anti-anthropocentrica degli animalisti) che vorrebbero invece l'affermazione<sup>61</sup> della piena parità tra i diritti fondamentali della specie umana e quelli delle specie animali non-umane<sup>62</sup>.

La disposizione costituzionale che meglio si presterebbe alla modifica sopra esaminata, ossia all'introduzione di una norma a formulazione generica per la tutela degli animali, appare l'art. 9 della Costituzione italiana. In conformità alla concezione per cui gli animali non-umani devono avere soggettività giuridica<sup>63</sup>, non più dunque essere soltanto *res*, la (futura ed eventuale) previsione costituzionale

<sup>59</sup> Da quanto sopra esposto (v. par. 3), emerge chiaramente che i diritti costituzionali tedesco e svizzero sono i più "animalisti" del mondo.

<sup>60</sup> Per la tesi secondo cui gli animali non-umani possono essere titolari di diritti soggettivi fondamentali v. R. DUARTE DE OLIVEIRA FREITAS, *Animais não humanos: os novos sujeitos de direito*, in "Revista Brasileira de Direito Animal", vol. 8, n. 14, 2013, p. 102 sgg. In senso contrario, v. O. LE BOT, *Des droits fondamentaux pour les animaux: une idée saugrenue?*, in "Revue semestrielle de droit animalier", n. 1, 2010, p. 11 sgg.

<sup>61</sup> Maggiormente "filoanimalista" rispetto a quella appena menzionata nel testo.

<sup>62</sup> Cfr., per un esame delle varie impostazioni, G. GEMMA, *Costituzione e diritti animali*, in "Quad. cost.", 2004, p. 615 sgg. *Contra* una gerarchia *a priori* (o «catalogo graduato») dei diritti (e interessi) tutelati dalla Costituzione, in relazione alla protezione degli animali non-umani, v. P. VERONESI, *Gli animali nei recinti della Costituzione, delle leggi e della giurisprudenza*, in "Quad. cost.", 2004, p. 618 sgg.

<sup>63</sup> Come già affermava C. GORETTI, *L'animale quale soggetto di diritto*, in "Rivista di filosofia", 1928, p. 348 sgg.

sulla protezione degli animali rappresenterebbe «un traguardo per l'evoluzione della specie o per meglio dire per l'evoluzione di tutte le specie»<sup>64</sup>. Ma le opinioni non sono certo unanimi al riguardo! Vi è, infatti, chi contesta decisamente l'idea di riconoscere la soggettività giuridica agli animali, o anche solo ad alcuni di essi, bollandola come una ipotesi di “fantascienza giuridica”, e questo perché i diritti “umanoidi” che i “soggettivisti” vorrebbero attribuire agli animali non-umani, istituendo una sorta di *continuum* che caratterizzerebbe il passaggio dall'animalità all'umanità, altro non sarebbero che doveri degli uomini verso gli animali. Si tratterebbe – secondo questa impostazione<sup>65</sup> – di doveri di solidarietà sociale (e, quindi, di protezione) verso gli animali non-umani, i quali sono parte della natura al pari dell'uomo; tali doveri sarebbero dunque già desumibili (senza bisogno, in altri termini, di modifiche del dettato costituzionale) dall'art. 2 della Costituzione italiana. Quest'ultima posizione appare, sul piano comparatistico, assimilabile a quella di chi<sup>66</sup> sostiene che il paradigma della proprietà<sup>67</sup> applicato agli animali non-umani è comunque da privilegiare, nel senso che può contribuire a elevare – anche nell'ottica dei c.d. giuristi animalisti – il livello di protezione degli animali stessi, cosicché in definitiva gli ordinamenti giuridici si differenziano secondo il grado di tutela accordato a questa peculiare *res/property*<sup>68</sup>,

<sup>64</sup> Si veda F. RESCIGNO, *L'inserimento della dignità animale in Costituzione: uno scenario di “fantadiritto”?*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura), “La questione animale”, Milano, Giuffrè, 2012, p. 267 sgg., dove si trova, a p. 279, il passo virgolettato nel testo.

<sup>65</sup> Che contraddistingue il pensiero di C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura), “La questione animale”, Milano, Giuffrè, 2012, p. 281 sgg. Del medesimo autore, v. altresì *I diritti degli animali: gli animali sono cose o soggetti del diritto?*, in A. M. MANNUCCI, M. TALLACCHINI (a cura), “Per un codice degli animali”, Milano, Giuffrè, 2001, p. 111 sgg.

<sup>66</sup> Cfr. S.K. OTTO, *State Animals Protection Laws. The Next Generation*, in “Animal Law”, 2005, p. 131 sgg., che si pone la finalità di «to identify pragmatic ways in which to make animals the most statutorily protected type of property» (v. p. 131).

<sup>67</sup> Sul quale v. le puntuali osservazioni critiche di G.L. FRANCIONE, *Animais como propriedade*, in “Revista Brasileira de Direito Animal”, vol. 2, n. 3, 2007, p. 13 sgg.

<sup>68</sup> Vale a dire *objects* o *things*, secondo il c.d. paradigma cosa-proprietà (ovvero, la categoria tecnico-giuridica di *res*), che è stato(/a) recentemente studiato(/a) nell'ottica della conquista biopolitica volta ad affermare la superiorità dell'uomo sugli (altri) animali, superiorità la quale non sarebbe che violenza; cfr. D.J. WADIWEL, *The War against Animals*, Leiden, Brill, 2015.

che è *living property*<sup>69</sup> ma resta “*animal-chose*”, non (ancora) *legal person*<sup>70</sup>.

In conclusione, la (proposta volta alla) costituzionalizzazione (dei diritti) degli animali può paradossalmente rappresentare sia un passo avanti che, almeno per certi versi, un passo falso<sup>71</sup>, nella direzione della (migliore) tutela giuridica degli animali non-umani.

**Abstract** – The essay first examines the definitional aspects of animal law and/or animal rights, particularly in relation to environmental law, as well as in connection to anthropocentric and biocentric approaches and the debate between abolitionists and protectionists. It then analyses, in a broad comparative perspective, the main constitutional

provisions that presently provide for the protection of animals and the dignity of sentient creatures, both in countries that follow the Western legal tradition that in extra-occidental legal contexts. Finally, it considers critically the prospects for the possible reform of the Italian Constitution, in view of the (best) protection of non-human animals.

<sup>69</sup> Se gli animali siano da considerare oggetti, soggetti giuridici, persone giuridiche, o qualcosa ancora di diverso, è ampiamente esaminato da L. BISGOULD, *Animals and the Law*, prefazione di C.C. RUBY, Toronto, Irwin Law, 2011.

<sup>70</sup> Sul tema, v. R.A. EPSTEIN, *Animais come objetos, ou sujeitos, de direito*, in “Revista Brasileira de Direito Animal”, vol. 9, n. 16, 2014, p. 16 sgg.

<sup>71</sup> Non mai però – mi sentirei di precisare – un passo indietro.

**NATIONALISM, HISTORICAL REVISIONISM AND  
ENDING JAPANESE PACIFISM: HIGHLIGHTS ON PRIME  
MINISTER SHINZO ABE'S POLICY AGENDA**

by Axel Berkofsky

*Introduction*

Since Shinzo Abe took over power in Japan in December 2012<sup>1</sup> Japanese nationalists' and revisionists' very controversial (and more often than not historically very dubious) views and interpretations of Japanese World War II militarism have become socially acceptable. Indeed, Japanese policymakers and scholars who seek to whitewash Japan's World War militarism have become very self-confident since Abe's Liberal-Democratic Party (LDP) made it back to governing power in 2012, presenting views on Japanese World War II militarism, which until then very rarely made into the open and beyond private meetings and pseudoscientific conferences and roundtables among like-minded Japanese nationalists and revisionists. Arguments, which refer to Japanese World War II militarism and colonialism as a 'war of liberation' liberating Asia from Western colonialism together with calls to revise the country's US-imposed postwar constitution getting rid of its war-renouncing Article 9<sup>2</sup> have made their way into Japan's

Department of Political and Social Sciences, University of Pavia.

<sup>1</sup> Abe was – with a great majority – re-elected in December 2014, taking advantage of the country's currently very weak political opposition in disarray. The DPJ governed in Japan from 2009-2012 after 38 years of de facto uninterrupted rule of the LDP in Japan. Since the DPJ was voted out of power in 2012, it continuously lost its former electorate, followed by a process of disintegration. The DPJ's weakness, as it turned out, has become the LDP's strength from 2012 onwards.

<sup>2</sup> Article 9 of the Japanese constitution; for details see A. BERKOFSKY, *A Pacifist Constitution for an Armed Empire. Past and Present of Japanese Defence and Security Policies*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

political mainstream. To be sure, such views are – at least today and for now – shared and endorsed by a relatively small majority of the Japanese electorate and have since Shinzo Abe was re-elected in December 2014 – probably not least as the Prime Minister himself seems to have realized that his die-hard revisionism runs counter to the country’s interests – been replaced by slightly less controversial rhetoric (at least in public)<sup>3</sup>. However, Japanese revisionists today continue to call on Japan to re-install the Japanese Emperor as head of state<sup>4</sup>, lamenting that Japan has been ‘kept down’ ever since it was obliged to accept the verdicts of the ‘International Military Tribunal for the Far East’, also known as the ‘Tokyo Trials’. In the view of Japanese revisionists Japan suffered from ‘victor’s justice’ by the Allied Powers, which occupied Japan, but for the first time such a conclusion is openly endorsed by a Japanese government. Constitutional revision and getting rid of the US-imposed constitution is – at least as far as Japan’s revisionists are concerned – therefore necessary to restore Japan’s independence and sovereignty<sup>5</sup>. Well-informed scholars inside and outside Japan understand that such views are essentially nonsensical and do not belong onto the policy discourses and debates of a democratic country like Japan. The fact, however, that they nonetheless and stubbornly continue to be debated in Japan, continue to make sure that calls to restore Japan’s ‘dignity’ through the revision of Japan’s post-war constitution sound less ridiculous than they should in a democratic country like Japan. 2015, however, turned out to be a surprise for those who believed that Shinzo Abe was too obsessed with white-washing Japanese World War II militarism to keep his revisionist instincts and rhetoric in check. As will be shown below, while Abe continues to advocate historical revision, he has since his re-election in December 2014 seemingly chosen to keep his (very) controversial views more to himself than in 2013 and 2014. In 2015, the Prime Minister has made enormous progress transforming the country’s defence and security policies. That said, however, as will be shown below, what Abe and

<sup>3</sup> In fact, it is certainly only a fairly small minority among the electorate, which identifies itself with Abe’s (very awkward and historically more than dubious) interpretation of Japanese World War II militarism.

<sup>4</sup> Who became a ‘symbol’ of state with no political powers when Japan was obliged to adopt its US-drafted postwar constitution in 1946.

<sup>5</sup> S. TISDAL, *Is Shinzo Abe’s ‘New Nationalism’ a Throwback to Japanese Imperialism?*, in “The Guardian” November 27, 2013 (<http://www.theguardian.com/world/2013/nov/27/japan-new-nationalism-imperialism-shinzo-abe>).

his government adopted in terms of security and defence policies in 2015 will not turn Tokyo's so-called 'defence-oriented defence policies' from defensive to offensive even if policymakers and scholars in China continue to claim just that.

### 1. *Abe-A Die-Hard Nationalist*

Judging by his political track record Abe is without any doubt an ardent nationalist and revisionist belonging to or leading a number of groups and committees, which have charged themselves with the misguided mission to re-interpret Japanese World War II history<sup>6</sup>. In 1993, Abe joined the LDP's 'History and Deliberation Committee', which in 1995 published a book calling Japan's World War II a war of 'self-defence', denying that Japan committed war crimes like the Nanking Massacre in 1937 and the forced recruitment of Korean so-called 'Comfort Women' (for details see below). In February 1997, Abe formed a group with like-minded revisionists, the 'Group of Young Diet Members for Consideration of Japan's Future and History Education', and became its executive director. Before being appointed as LDP President in 2012, Abe signed an advertisement in a New Jersey newspaper denying that Japan's military forced Asian women to 'work' as prostitutes for the Imperial Army during World War II. After coming to office in December 2012, Abe appointed Hakubun Shimomura as Minister for Education, who in 2012 urged Abe to declare that the 1937 Nanking Massacre did not take place and that the 'comfort women' issue does not even exist. In his 2006 book 'Toward a Beautiful Nation' Abe complains about what he calls postwar 'victor's justice' writing that the conviction of Japanese citizens as war criminals by the Tokyo International War Crimes Tribunal were unlawful as those convicted were not war criminals under Japanese law at the time. Finally, Abe is heading the group called 'Japan Rebirth' ('Sousei Nippon'), a cross-party revisionist group of Japanese lawmakers.

<sup>6</sup> R. KATZ, *Abe not Placating the Right; He is the Right*, in "EastAsiaForum" January 13, 2014; <http://www.eastasiaforum.org/2014/01/13/abe-not-placating-the-right-he-is-the-right/>; T. TAKAHASHI, *Abe's Yasukuni Visit: the View from Japan*, in "EastAsiaForum" January 24, 2014; <http://www.eastasiaforum.org/2014/01/24/abes-yasukuni-visit-the-view-from-japan/>.

When Abe came to power in December 2012<sup>7</sup>, he made it clear that nationalism and historical revisionism would be welcome and indeed a sort of the ‘entry ticket’ into his cabinet. Back then, 14 ministers of his cabinet belonged to the so-called ‘League for Going to Worship Together at Yasukuni Shrine’. Thirteen of those ministers are members of the ‘Nippon Kaigi’<sup>8</sup>, a nationalist institute/think tank<sup>9</sup>, which among others urges policymakers and the Japanese people to reject what it (like the Prime Minister Abe) calls Japan’s ‘apology diplomacy’ for its wartime policies. Further 9 ministers of the Abe cabinet belong to a parliamentary association that wants to revise the teaching of history in schools to let Japanese World War II militarism and imperialism appear (far) less aggressive and (within certain limits) even acceptable and necessary in view of Japan’s economic and geopolitical situation before and during World War II<sup>10</sup>. However, the above-mentioned groups and associations’ nationalism and revisionism do not represent or advocate what the majority of Japan’s public considers to be accurate accounts of Japanese World War II history and policies.

## 2. *Censoring Free Speech*

In 2015, a LDP parliamentarian suggested to shut down two Okinawan newspapers for its criticism of the government’s US military base policies in Okinawa. Other junior LDP lawmakers suggested during the same instance to put pressure on Japanese business not to advertise in the two newspapers in question. Even if the LDP apologized on behalf of the LDP lawmakers for their attack on freedom of expression and speech, the incident confirmed that some LDP politicians think that they have the right to censor and obstruct the free and flow of information in a Japan governed by the LDP. To be sure, that was one incidence of a small group of clearly misguided and ignorant lawmakers, but there is little doubt that Abe’s political rhetoric and policies – such as e.g. the appointment of like-minded nationalist

<sup>7</sup> For the second time after a very unsuccessful tenure as Prime Minister in 2006/2007.

<sup>8</sup> Meaning ‘Japan conference’.

<sup>9</sup> This author has some difficulties calling the ‘Nihon Kaigi’ a ‘think tank’ as there is arguably not much rational thinking going on.

<sup>10</sup> See *Back to the Future*, in “The Economist” January 5, 2013; <http://www.economist.com/news/asia/21569046-shinzo-abes-appointment-scarily-right-wing-cabinet-bodes-ill-region-back-future>.

and revisionist cronies to high-level public positions – have prepared the ground for extreme and non-democratic views and policies to become – at least within limits – acceptable. Abe’s strategy to seek to suppress free speech in Japan made it to the forefront when he in 2014 appointed Katsuto Momii former vice-chairman of Mitsui Trading Company, a nationalist known for negating the Nanjing massacre of 1937, to head Japan’s public broadcaster NHK 2014 as director-general. Momii e.g. announced in January 2015 that the kind of ‘brothels’ (as he called them) Japan’s Imperial Army ran on the Korean Peninsula were the kind of brothels other countries in Europe too ran during various wars<sup>11</sup>.

The government’s pressure on the country’s media endures in 2016 and has by February 2016 reached levels not worthy of a liberal democracy like Japan. Under very obvious pressure from the government, Ichiro Furutachi, a TV presenter from TV Asahi’s programme ‘Hodo Station’ was – like other two well-known TV presenters critical of some of the Abe-led government’s policies too before him – forced to leave Asahi TV. Shigetada Kishii from TBS Television was ‘guilty’ of having asked critical questions about the legality of the below-mentioned national security laws when they were pushed through the first chamber of the Japanese parliament in July in 2015. Kishii’s questions, a group of LDP politicians close to Abe argued, violated the principle of media impartiality<sup>12</sup>. TBS caved in to government pressure at the time and decided did not keep Kishii from quitting his post at TBS. To be sure, Japan’s media and Japanese newspapers in particular have a decade-old tradition of being overly tame and very often not openly critical of LDP-led governments, but what happened in Japan in 2015 and 2016 in terms of government-driven (successful) attempts to censor the country’s media goes far beyond previous LDP governments’ strategies to control and contain critical reporting of their policies. The sacking of popular NHK TV presenter Hiroko Kuniya, a very popular TV presenter, conducting one of the very few programmes that belong to the category of ‘investigative journalism’ too became victim of the government’s systematic meddling in Japanese media critical or not fully supportive of the government’s meddling in the country’s media.

<sup>11</sup> See e.g. *My Country Right or Righter*, in “The Economist” February 8, 2014; <http://www.economist.com/news/asia/21595983-ghosts-past-once-again-embrace-shinzo-abe-my-country-right-or-righter>.

<sup>12</sup> See *Anchors Away*, in “The Economist”, February 20, 2014.

Kuniya, anchor of the NHK programme ‘Close-up Gendai’ for roughly 20 years in 2015 conducted an interview with the government’s Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga during which she asked him whether Japan’s below-discussed new security laws could oblige the country to participate in wars against its own will. Suga, for whom freedom of press and expression seems to be a nuisance and not something the LDP-government is obliged to adhere must have had a word with the above-mentioned LDP-appointed NHK director-general Kishii to get Ms. Kuniya fired. Such government behaviour usually takes place in authoritarian and non-democratic regimes and should therefore not happen in Japan, as the country’s civil society and a number of Japanese scholars have pointed out over the last two years. Indeed, the Abe government’s systematic attempts to silence its critics and censor and control parts of the Japanese media as it sees fit, has arguably led to a ‘re-birth’ of Japanese civil society and the emergence of outspoken protests and demonstrations in Japan against what is perceived as a government policy to suppress opposition against the government.

### 3. *Wasting Time*

When Abe took office in December 2012, he seemed determined to conclude his grandfather’s political mission, Nobusuke Kishi, Japanese Prime Minister in the late 1950s<sup>13</sup>, to revise the Japanese constitution, which, as critical analysts (as this author) point out, a priori limits the level until what extent the Japanese Prime Minister should be taken seriously as policymaker interested in pursuing his country’s as opposed to his personal interests. In other words: a Prime Minister who makes it his personal mission to complete mission of his grandfather to get rid of US-imposed pacifism as opposed to concentrate on what is politically reasonable and sensible for the country’s foreign

<sup>13</sup> A very controversial Prime Minister due to his role as Tokyo’s representative overseeing the economic development policies in the Japanese-occupied Manchuria throughout the 1930s. After the end of World War II Kishi was accused – although never indicted – as A-class criminal of war for his role in Manchuria supervising the exploitation of Chinese natural resources with the ‘help’ of forced Chinese labour. Kishi spent time in Sugamo prison in Tokyo but was –with the help of the occupying US – released from prison in 1948. Kishi was not indicted or tried for his crimes at the Tokyo Trials for Japanese criminals of war as he was –at least from the US perspective – a useful ally for the implementation of US policies postwar policies in Japan.

and security policies should – at least from a sober and non-revisionist perspective – enjoy very limited foreign policy credibility. Indeed, the fact that constitutional revision remains under the current circumstances and political constellations next to impossible in Japan, takes away additional credibility from the Prime Minister’s policy agenda. Furthermore, policymakers who like Abe continue to invest resources and political capital into seeking to revise and change something that is as good as impossible to revise is arguably a waste of time that should be invested elsewhere. The procedural and political obstacles for constitutional revision – a two-third majority in both chambers of the Japanese parliament followed by a national referendum – will continue to remain in place and Abe’s plans to lower the barriers for constitutional revision have (so far) gone nowhere. What is more, in defiance of rational policy choices serving Japan’s regional security interests, Japan’s revisionists’ obsession to re-write parts of Japanese World War II history arguably makes the country less secure. The more revisionists re-interpret (read: ‘falsify’) Japanese World War II militarism, the more Beijing policymakers have an excuse to refer to Japan as aggressive, explaining to a domestic and international audience that Japan’s Prime Minister is a ‘trouble-maker’<sup>14</sup>, which in turn ‘obliges’ China to take countermeasures (in the form of ‘defending’ allegedly Chinese territories in the East China Sea by intruding into Japanese-controlled territorial waters) around the Japanese-controlled Senkaku Islands<sup>15</sup>. While China’s intrusions into Japanese-controlled territorial waters and regular ‘encounters’ between Chinese vessels and the Japanese coast guard in the East China Sea continue to bear the risk of Japan and China militarily clashing in disputed waters in the East China Sea, they also make sure that a return to Japanese-Chinese talks on the possible exploitation of natural sources (gas and oil) around the disputed islands continue to remain everything but completely off the Japanese-Chinese agenda<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> The term is typically used in Beijing to describe Abe and his regional security policies.

<sup>15</sup> At least from a Chinese perspective.

<sup>16</sup> In 2008, Tokyo and Beijing signed a memorandum of understanding on such possible exploitation and agreed to pursue what is referred to as ‘functional cooperation’ in the East China Sea while agreeing to sideline litigations on the sovereignty over the islands.

#### 4. *Sorry, for Now*

For years Japanese historical revisionism stood in the way of bilateral Japanese-South Korean and trilateral Japanese-US-South Korean talks and cooperation on regional security. Hence, it is accurate to conclude that nothing short of a complete reversal of Abe's thinking and rhetoric on Japan's World War policies would be unacceptable to the South Korea<sup>17</sup>. Real world politics and security seemed in the course of 2015 to (at least partially) have caught up with the Prime Minister when he decided to make a serious effort to sustainably improve Japan's relations with South Korea. While Abe earlier in 2012 planned to re-visit Japan's official and unambiguous apology over the country's wartime aggression made by former Japanese Prime Minister Tomiichi Murayama in 1995, in March 2015 he changed his mind and confirmed that Japan would stick to Murayama's official apology, which unambiguously referred to Japan as 'aggressor' during World War II. Back then, Abe also acknowledged the suffering of South Korean women who were forced to prostitute themselves for Japan's Imperial Army during Japan's occupation of the Korean Peninsula. While Abe continues to refer to those women as 'comfort women', he now (and somehow) explicitly confirms that he understands that those Korean women at the time were forced to prostitute themselves for Japan's Imperial Army during Japan's occupation of the Korean Peninsula (as opposed to have voluntarily chosen to 'work' in brothels set-up by the Japanese occupiers as Abe earlier suggested). Back then optimists thought that Abe could also resurrect the 'Asian Women's Fund', a compensation fund promoted by Murayama<sup>18</sup> for former South Korean sex slaves. In December 2015 then, Abe decided to suppress his instincts to misinterpret history and no longer insisted that that 'scientific evidence' have yet to prove that those women were forced to prostitute themselves for Japanese soldiers during the

<sup>17</sup> M. NARUSAWA MUNEO, *Abe Shinzo, A Far-Right Denier of History*; in "The Asia-Pacific Journal: Japan Focus" Vol. 11, Issue 1, January 13, 2014; <http://www.japan-focus.org>.

<sup>18</sup> A fund, however, that was not directly run by the Japanese government but instead by a government-financed NGO. This led South Korea at the time to argue that Japan sought to avoid official responsibility for financially compensating South Korean sex slaves (Tokyo continues to prefer the term 'comfort women').

Japanese occupation of the Korean Peninsula<sup>19</sup>. Instead, at the very end of December 2015, Tokyo and Seoul reached an agreement to settle the ‘comfort women’ issue after Abe officially apologized on behalf of Japan and agreed to set up a ¥1 billion (\$8.5 million) fund for the surviving 46 South Korean women<sup>20</sup> who were forced to prostitute themselves for Japanese soldiers during World War II<sup>21</sup>. However, Abe’s preparedness to suppress and revisit his historical revisionism can probably not be counted on sustainably as his visit to the controversial Yasukuni Shrine, last resting-place of a number of convicted Japanese A-class criminals of war in December 2013 demonstrated<sup>22</sup>. Back then, Abe decided to visit the shrine at the time when Japanese policymakers were working on attempts to get Tokyo, Beijing and Seoul to talk to each other in order to address and ease tensions. Japan’s Ministry of Foreign Affairs in particular was throughout 2013 engaged in seeking to set-up a trilateral encounter with China and South Korea, efforts which turned out to be in vain when Abe decided to visit the Shinto shrine in December 2013<sup>23</sup>. However, throughout 2015 he must have taken some good advice from the more moderate advisors and policymakers around him to suppress nationalist rhetoric and attempts to whitewash Japanese World War II militarism. To be sure, it remains yet to be seen whether Abe’s change of mind to come to terms with an appropriate and indeed correct version of history is sustainable or whether he will in the months ahead<sup>24</sup> return to – like he did in the past – calling for what he called more ‘scientific evidence’ that South Korean women were forced to prostitute themselves

<sup>19</sup> Until December 2015, Abe never explicitly and unambiguously acknowledged that Korean women were forced into prostitution. Instead, Abe in 2013 spoke of the forced prostitution in very vague terms, which was never perceived as a honest and straightforward apology in Korea. This changed in 2015, which enabled Tokyo and Seoul in December 2015 to sign an agreement to settle the issue.

<sup>20</sup> It is estimated that up to 200.000 women from South Korea (but also from the Philippines, Indonesia, Taiwan and the Netherlands) were forced to ‘work’ in the so-called ‘comfort stations’, i.e. Japanese-run brothels (brothels, which in Japan are referred to as ‘comfort stations’).

<sup>21</sup> See e.g. *Japan and South Korea Agree WWII ‘comfort women’ deal*; “BBC News” December 28, 2015; <http://www.bbc.com/news/world-asia-35188135>

<sup>22</sup> The shrine is – at least viewed from China, South Korea and (many) other Asian nations – a symbol of Japanese World War II militarism.

<sup>23</sup> Y. MAKINO, *Insight: Abe’s Shrine Visit Blew Japan-S. Korea Efforts for Summit Sky-High*; in “The Asahi Shimbun”, January 28, 2014.

<sup>24</sup> This article was written in January and February 2016.

to soldiers of Japan's Imperial Army<sup>25</sup>. In early January 2016, one member of the Abe cabinet has already returned to deliberately damaging the prospects of a sustainable success of the above-mentioned Japanese-South Korean agreement. Back then, Japan's Foreign Minister Fumio Kishida publicly maintained that the term 'sex slaves' is not the appropriate one when describing what Japan's Imperial armed forces made South Korean women do during World War II. Such remarks – and other similar remarks from members of Abe's cabinet, which will most probably follow in 2016 – are an indication that the above-mentioned agreement with the South Korean government was rather made out of practical political considerations as opposed to out of conviction. In other words, the Abe government agreed with Seoul to acknowledge something that deep in his and his followers' (nationalist) hearts do not believe in.

##### *5. Executing the Right to Collective Self-Defence*

Tokyo in 2015 adopted the legal framework to allow Japanese military to execute to collective self-defence (as formulated in Chapter VII of the UN Charter) when defending Japanese territory. The national security laws stipulate three conditions for Japanese military to be authorized to execute the right to collective self-defence: 1. if Japan's 'survival' is at stake, 2. there is no alternative, and 3. the use of force is kept to the 'minimum necessary'. While these are very vaguely formulated conditions, giving the government ample room for interpretation in the case of a military crisis scenario, the above-mentioned three conditions might provide some comfort to those who are concerned that Japan's new national security laws will throw all (and not only parts) of what is left of Japanese pacifism over board and unambiguously violate war-renouncing Article 9 of the Japanese constitution. Although Japan's national security laws, which the Abe-led government pushed through the Japanese parliament in 2015 are controversial and have alarmed those in Japan who argue that they violate war-renouncing Article 9 of the Japanese constitution, they in

<sup>25</sup> See R. YOSHIDA, *Japan's Foreign Minister Challenges Term of 'Sex Slaves' for 'Comfort Women'*, in "The Japan Times" January 18, 2016; <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/18/national/politics-diplomacy/japans-foreign-minister-challenges-use-of-sex-slaves-term-for-comfort-women/>.

essence enable Japanese military to do what the armed forces of other countries do in the case of the defence of an attack and the defence of national territory. In other words: Japan's new national security laws make Japan more 'normal' in terms of defence and security policies although Japan's new security and defence policy 'normality' will obviously continue to remain subject to controversy and criticism in view of the constitution's Article 9. However, Japan's national security laws do not – as its critics outside of Japan fear – set the country on the course of 'go-it-alone' security and defence policies as Tokyo is currently expanding its bilateral and multilateral regional security and defence links seeking to counterbalance what is perceived as increasingly aggressive Chinese territorial expansionism in disputed Asian territorial waters. Indeed, Beijing's policies related to territorial claims in the South China and East China Seas – nothing less than unilateral territorial expansion, above all in the South China Sea – has without a doubt helped the Japanese Prime Minister to adopt policies which would have been harder to explain and justify without Chinese territorial expansionism. Chinese policy makers insisting that it has every right and indeed the obligation to protect what Beijing refers to as Chinese 'sovereign Chinese territory' in the East China Sea did the rest to convince the Japanese public not to stand idly by watching Chinese vessels seeking to establish what Beijing refers to as 'dual control' over the Japanese-controlled Senkaku Islands (Beijing calls them Diaoyu Islands) in the East China Sea<sup>26</sup>.

Before the Abe-led government pushed the above-mentioned national security laws through the Lower House of the Japanese parliament in July 2015<sup>27</sup>, it had a year earlier announced (on July 1, 2014) to re-interpret Japan's war-renouncing Article 9 to allow Japan's armed forces – the country's Self-Defence Forces (SDF) established in 1954 – to execute the right to collective self-defence when defending Japanese territory. Contrary to what many (alarmist) Chinese policymakers and scholars suggest, such a re-interpretation of the constitution's war-renouncing Article 9 is not the synonym for the re-emergence of Japanese militarism but instead evidence that Tokyo's defence policies will remain strictly defence-oriented. Up until the re-interpretation of Article 9 – which

<sup>26</sup> The islands belong to Japan since de facto 1895 after the China's defeat in the 1894/1895 Sino-Japanese War.

<sup>27</sup> They also passed the Upper House of the Japanese parliament in September of the same year.

strictly speaking does not even allow Japan to have armed forces in the first place (the reason why Japan's military is called 'Self-Defence Forces') – Japan denied itself to execute the right to collective self-defence as formulated in Chapter VII of the UN Charter, i.e. the right to militarily defend other countries' soldiers in bilateral or multilateral military operations. The re-interpretation of Article 9 will – at least not for now – neither lead to Japan acquiring the ability to strike overseas military bases nor will it permit Tokyo to develop expeditionary military capabilities, enabling the country's armed forces to engage in high-intensity combat in East Asia and beyond. Indeed, "Under the new conditions for defence mobilisation the SDF will only be dispatched to support allies under attack on the condition that the attack poses a clear danger to Japan. 'True' collective self-defence though, is a right which allows a nation to deem an attack on an ally or partner that presents no danger to itself as equivalent to an attack on itself and respond with the use of force", wrote the scholar Corey Wallace in 2014<sup>28</sup>.

In September 2015 then, the above-mentioned two security laws were pushed through the Upper House, the parliament's second chamber<sup>29</sup>. One of the laws amends ten existing security-related laws, lifting various restrictions of the country's armed forces, including Article 9's ban to execute the right to collective self-defence. The second is a new permanent law that allows Japan to deploy the SDF overseas to provide logistic support for United Nations-authorized military operations involving a foreign or multinational force<sup>30</sup>. Breaking with the past, the security laws authorize Japan's armed forces to fight alongside US military even if Japan is not directly attacked. However, the Japanese parliament would still have to authorize the deployment of Japanese military. Until today, the US-Japan Security Treaty adopted in 1960 obliged US military to defend Japan and Japanese territory

<sup>28</sup> C. WALLACE, *Evolution, not Revolution, for Japan's Military Posture*, in "EastAsiaForum" July 7, 2014; <http://www.eastasiaforum.org/2014/07/07/evolution-not-revolution-for-japans-military-posture/>; also see A. BERKOFKY, *Japan-(More or Less) Normal Military Power*; in: A. TAN (ed.), "East and South-East Asia-International Relations and Security Perspectives", London, Routledge International Handbooks, 2013, pp. 99-110.

<sup>29</sup> See e.g. *Abe's Stain*; in: "The Economist" September 26, 2015; <http://www.economist.com/news/asia/21667981-chinas-angry-reaction-japans-new-security-laws-echoed-home-abes-stain>.

<sup>30</sup> See R. YOSHIDA, M. AOKI, *Diet Enacts Security Laws, Marking Japan's Departure from Pacifism*; in "The Japan Times" September 19, 2015; <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/09/19/national/politics-diplomacy/diet-enacts-security-laws-marking-japans-departure-from-pacifism-2/#.VrCt8Vr7WqB>.

while Japan was not – due to Article 9 of the constitution – obliged to defend the US and US territory. Tokyo’s new security laws will change that and will at least in theory assign an active and combat role to Japanese armed forces in the case of an armed conflict. Before the Abe-led government adopted the security laws in 2015, Japanese armed forces were merely authorized to provide US counterparts with the logistical rear area support. While advocates of the security laws point out that the security laws were debated more than 200 hours in parliament in the summer of 2015, their opponents countered that the Prime Minister brushed off (very) informed opposition against the security legislation as irrelevant. This was indeed the case when Abe in June 2015 decided to dismiss the concerns of three well known constitutional law scholars as irrelevant, who in June 2015 testified at the special committee dealing with the constitutionality of the submitted national security bills. All LDP-appointed scholars stated that the proposed security legislation package was unconstitutional and in violation of the constitution’s Article 9<sup>31</sup>.

Finally, the revision of the US-Japan Guidelines for Defence Cooperation in 2015<sup>32</sup> provide further evidence that changes on Japan’s defence policy agenda will continue to take place within the existing structures of Tokyo’s security policies. The revised guidelines will result in an expansion of the Japanese role and competencies in the context of US-Japanese military cooperation in the case of a military conflict in or beyond the region, above all an expansion of Japanese so-called ‘rear area support’ for US military in the case of a military contingency. The guidelines’ revision underlines the centrality of the bilateral security alliance for Japanese regional and indeed global security policies. Indeed, strengthening defence ties with the US, together with the expansion of defence ties with India and Australia render Japanese security and defence more multilateral. In fact, they are to be understood as part of a multilateral US-driven containment strategy towards China as Washington too is expanding its security and de-

<sup>31</sup> See Y. TATSUMI, *Japan’s New Security Legislation: A Missed Opportunity*, in “The Diplomat” July 16, 2015 <http://thediplomat.com/2015/07/japans-new-security-legislation-a-missed-opportunity/>.

<sup>32</sup> See A. PANDA, *US, Japan Agree to New Defense Guidelines*, in “The Diplomat” April 28, 2015; <http://thediplomat.com/2015/04/us-japan-agree-to-new-defense-guidelines/>.

fence ties with Australia, India, the Philippines and other countries in Southeast Asia.

#### 6. (*Unfounded*) *Fears in the Neighbourhood*

Fears in Beijing and Seoul that re-interpreting Article 9 stands for the re-militarisation of Japanese defence policies might score political points at home but has realistically nothing to do with how Tokyo's defence posture will change in the years ahead. Indeed, "recent changes in Japanese defence policy bind Japan in to its allies and partner countries, and further reduce any possibility of an aggressive military posture", concludes Simon Chelton, former British defence attaché in Tokyo<sup>33</sup>. Chinese concerns on Japanese collective self-defence in the meantime are placed much closer to home. If the legal framework accompanying the constitutional re-interpretation will provide for that, Japan's Self-Defence Forces (SDF), equipped with an annual budget of close to \$50 billion and the country's coast guard could be authorized to defend US soldiers when jointly defending Japanese-controlled territories in the East China Sea. To be sure, such bilateral cooperation would most probably have – with or without constitutional re-interpretation – taken place anyway in the case of a Japanese-Chinese military clash in the East China Sea<sup>34</sup>. The official confirmation, however, that Japanese and US soldiers would defend each other in the case of jointly repelling a Chinese attempt to conquer the Japanese-controlled Senkaku Islands in the East China Sea has alarmed Beijing. Not because, however, Tokyo is now about to declare formal sovereignty over the Senkaku Islands, but rather because Tokyo's ability to make an active contribution to defending Japanese-controlled territories away from home could stand in the way of Beijing's policy to attempt to establish the above-mentioned 'dual control' over the disputed islands through the intrusion into Japanese-controlled territorial waters around the islands. After the Japanese government, then led by the Democratic Party of Japan (DPJ) bought three of the disputed islands in the East China Sea from their private

<sup>33</sup> C. SCANLON, *Is Shinzo Abe Fanning Nationalist Flames?*, in "BBC News Asia" April 23, 2014; <http://www.bbc.com/news/world-asia-26542992>.

<sup>34</sup> As Article 5 of the US-Japan Security Treaty de facto obliges Washington to defend Japanese-controlled territory and territorial waters. Washington has confirmed just that several times officially and unambiguously over recent years.

Japanese owner in September 2012, Abe did neither declare formal sovereignty over them nor did he follow-up on his earlier plan to send Japanese officials to the disputed islands and lift the ban for Japanese citizens to visit them<sup>35</sup>. That said, however, the Abe government – like in essence all previous Japanese governments too – refuses to admit that the Senkaku Islands in the East China Sea are disputed in the first place (as they belong to Japan since de facto 1895 and the Chinese defeat in the Japanese-Sino war of 1894/1895) and instead established a cabinet secretariat to improve “communications on Japan’s territorial stances, mainly about Senkaku, both to international and domestic audiences” as the government explained. The government has furthermore revised teaching manuals for junior and senior high schools, in which the islands are now described as ‘integral parts of Japanese territory’. While it is debatable whether it is politically wise and constructive not to acknowledge that there is a territorial dispute with China in the East China Sea, insisting that there is none does not stand for a departure from previous official Japanese positions on the ownership of the Senkaku Islands.

### 7. *Not Aggressive, Not Alone*

Even if policymakers in Beijing strongly disagree, recent and ongoing changes and developments on Tokyo’s security and defence policy agenda do not provide evidence that Japanese nationalist and revisionist thinking and rhetoric is about to translate into aggressive and revisionist Japanese foreign and security policies. Indeed, as part of his stated agenda of ‘advancing Japan’s diplomacy through a panoramic perspective of the world map’, Abe began visiting many countries of South East Asia 2013, among others increasing assistance to South East Asian countries to build-up their maritime capacity and enhance defence cooperation with Japan. Japan’s support for the Philippines e.g. is particularly noteworthy, as Tokyo will in the years ahead provide Manila with ten coast guard patrol vessels from Japan with a \$180 million loan. In June 2013, Tokyo and Manila agreed to enhance cooperation on the defence of remote islands, the defence of territorial seas as well as protection of maritime interests. Tokyo pursues what it

<sup>35</sup> Japanese law prohibits Japanese citizens from visiting the islands; for details see also A. BERKOFKY, *Japan and China: Bitter Rivals and Close Partners*; “Asia Policy Brief” 2013/3, Bertelsmann Stiftung Gütersloh, Germany 2013.

refers to as a ‘collective response’ to Chinese territorial expansionism, reacting to Beijing’s increasingly aggressive territorial claims in the East China Sea and South China Seas. While these policies are – as it is agreed pretty much all over in Asia minus in China – in violation of international law, in 2015, Chinese territorial expansionism in the South China Sea has continued on the conceptual basis of what Beijing refers to as Beijing’s ‘Nine-Dash Line’<sup>36</sup>. The ‘Nine-Dash Line’ – at least from a Chinese perspective – show that more than 90% of the South China Sea belong to China, rendering other claimants countries’ territorial claims de facto obsolete. Beijing’s announcement in November 2013 to establish an Air Defence Identification Zone (ADIZ<sup>37</sup>) overlapping that of Japan’s and covering the disputed island in the East China Sea is another example that Chinese policymakers are clearly in the business of unilaterally changing Asia’s territorial status<sup>38</sup>. The ADIZ, Beijing announced at the time, requires all aircraft entering the zone to identify themselves, submit flight plans and maintain radio communication with Chinese authorities. Japan, the US and South Korea responded to that request by announcing that they would none on this, declaring that China’s ADIZ is non-compliance with international law and therefore irrelevant<sup>39</sup>. In April 2015, satellite images showed China building an airstrip on reclaimed land in the disputed Spratly Islands in the South China Sea. When announcing naval exercises off the coast of Hainan Island near the disputed Paracel Islands in the South China Sea in July 2015, Beijing issued a statement not allowing other vessels to enter the waters in which the exercises take place<sup>40</sup>. Already in 2014 tensions between Vietnam and China ran high

<sup>36</sup> A line marking the borders of Chinese territorial waters as viewed from China. The ‘Nine-Dash Line’ stretches several hundreds of miles south and east from China’s most southerly province of Hainan.

<sup>37</sup> The rules are a departure from common international practice, which led the US, Japan and also South Korea not to comply with the rules and indeed ignore the ADIZ.

<sup>38</sup> For details see *Old Scores and New Grudges: Evolving Japanese-Chinese Tensions*, “International Crisis Group Asia Report 258 July 2014”; [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/258-old-scores-and-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.pdf?utm\\_source=china-japan-report&utm\\_medium=3&utm\\_campaign=mremail](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/258-old-scores-and-grudges-evolving-sino-japanese-tensions.pdf?utm_source=china-japan-report&utm_medium=3&utm_campaign=mremail).

<sup>39</sup> See N. SZECHENY, V. CHA, B. S. GLASER, M. J. GREEN, C. K. JOHNSON, *China’s Air Defense Identification Zone: Impact on Regional Security*; “Centre for Strategic and International Studies (CSIS)”, November 26, 2013.

<sup>40</sup> See A. PANDA, *Vietnam Slams Chinese Naval Drills in South China Sea*; in “The Diplomat” July 27, 2015; <http://thediplomat.com/2015/07/vietnam-slams-chinese-naval-drill-in-south-china-sea/>.

after China moved a state-owned oil rig, flanked by civilian, coast guard, and military vessels, into waters claimed by Vietnam as part of its exclusive economic zone (EEZ). Roughly \$5 trillion worth of Japanese trade every year passes through the South China Sea and in November 2015 Tokyo has announced to consider deploying vessels to the South China Sea on patrol and surveillance activities. Japan's navy (The Maritime Self-Defence Forces, MSDF) does not have power-projection capabilities, but has state of the art military equipment. Together with its very well equipped coast guard forces it is conducting regular exercises with the US navy. The annual Malabar exercise e.g. with the American navy now also includes ships from Australia, Singapore, India and Japan. The expansion of such trade ties is from a Chinese perspective nothing less than an attempt to strategically 'encircle' China as part of a US – led containment strategy towards China.

#### 8. *Weapons Exports*

While allowing Japanese soldiers to execute the right to collective self-defence might not be the kind 'big bang' of Japanese security and defence policies, Japan's defence hawks hoped for since Abe took power in 2012, constitutional re-interpretation has nonetheless helped to further implement changes on Tokyo's defence policy agenda adopted in 2014 and 2015. Indeed, today Tokyo has even fewer difficulties to act on the abolition of the country's ban to export weapons and weapons technology adopted on April 1, 2014. At the time, the government decided to lift Japan's decade-old ban to export weapons and weapons technology. Originally, the embargo kept Japan from selling weapons to communist countries, countries involved in conflicts, and countries subject to UN weapons embargoes. The ban was already partially abolished in 2011, back then allowing Japanese defence contractors to cooperate with US counterparts on joint weapons development and production. In April 2014 then, the original ban was replaced with one on arms exports to countries in conflict. Lifting the export ban was naturally greeted with enthusiasm by Japan's defence industry, which for years complained that the weapons and weapons technology sectors account for less than one per cent of Japan's total industrial production. Very shortly after lifting the arms embargo, Tokyo proposed to set-up and host a regional maintenance hub for Japanese, US, Australian and South Korean F-35 jet fighters and on July 8,

2014 Japan and Australia signed a bilateral agreement on the transfer of defence technology. Tokyo is planning to sign similar agreements with Vietnam and the Philippines in the years ahead. The government has also revised Japan's official development assistance (ODA) charter, assigning parts of the annual \$10 billion budget to train foreign armed forces (for details see Marie Söderberg's article in this edition of "Il Politico"). While large parts of Japan's ODA budget will continue to be assigned to global infrastructure development and poverty reduction, some Japanese funds will in the years ahead be used to assist and finance non-combat operations, such as military-led disaster relief operations in Southeast Asia. If the Prime Minister has his way – which is likely in view of his coalition government's majorities in both chambers of the Japanese parliament – Tokyo could in the future also provide training and ships for regional coast guard forces engaged in territorial disputes with China.

## 9. *Consequences*

The above-mentioned changes currently taking place on the country's security policy agenda cover issues and areas that have been on the country's foreign and security policy agenda for years and indeed decades. Put differently: sooner or later – with or without Abe-style nationalism – Tokyo would e.g. have proposed to allow Japanese soldiers to execute the right to collective self-defence in the context of a military operation for the defence of Japanese national territory. Not least as Washington has been urging its Japanese 'junior alliance' partner for years to acknowledge the right to collective self-defence in order to increase Japanese responsibilities and competencies within the framework of the US-Japan bilateral security alliance. There is no doubt that allowing Japanese military to execute the right to collective self-defence is – in view of Article 9 of Japan's constitution – legally very controversial, but the Abe-led government has – to put it bluntly – done its best to suppress a critical public discourse on collective self-defence in 2014 and the above-mentioned national security laws in 2015. However, even after the adoption of the above-mentioned national security laws, the government authorizing Japan's armed forces to intercept North Korean missiles flying over Japanese territory on their way to California or fighting alongside US military in Afghanistan, Iraq or elsewhere will continue to remain very unlikely. To be

sure, Prime Minister has already more ambitions as regards further changes on Japan's security and defence policy: minesweeping in Japan's sea lanes without a formal cessation of conflict, further integrating Japan into a region-wide US-led ballistic missile defence networks and allowing Japan's air forces to provide in-air refuelling of US fighter jets during a regional contingency too are on the Prime Minister's defence and security policy wish-list. Finally, Abe wants Japan's navy to contribute to the UN-sanctioned international minesweeping operations in the Strait of Hormuz<sup>41</sup> collective security framework<sup>42</sup>. To be sure, there is still significant public opposition against the cabinet's decision to allow Japan's military to execute the right to collective self-defence (and the national security laws adopted in 2015), which will continue to make itself heard in the months and years ahead. To be sure, the damage to Japan's pacifist image is done, i.e. the national security legislation have made sure that there is indeed very little or indeed nothing left of Japanese pacifism encoded in Article 9 of the country's constitution.

### *Conclusion*

In Japan – like in many other countries too – only a fairly small portion of the public and electorate is interested in and informed on foreign and security policies and the government has clearly taken advantage of the overall disinterest of the Japanese public in the country's foreign and security policies over the last two years. While foreign and security policies in Japan have for decades been left to the political *élites* without much 'interference' from the country's civil society, the adoption of the above-mentioned national security legislation have led to civil society and scholars becoming very active in their opposition against a set of laws, which is clearly and almost unambiguously unconstitutional. The Abe-led government, however, will carry on undeterred and has so far de facto ignored all concerns on the unconstitutionality of the security legislation. And that is despite the fact that the majority of the Japanese people are strong supporters

<sup>41</sup> 80 per cent of the oil tankers supplying Japan with crude oil sail through the Strait of Hormuz

<sup>42</sup> L. P. FATTON, *Japan's New Defense Posture*, in "The Diplomat" July 10, 2014; <http://thediplomat.com/2014/07/japans-new-defense-posture/>.

of Japan's postwar pacifism and are much less interested in constitutional revision than the Japanese Prime Minister and his like-minded followers<sup>43</sup>. Claims by Japanese nationalists together with newspapers and magazines publishing and propagating their views that the majority of the Japanese public supports their views on constitutional revision and history are simply not supported by empirical evidence. Indeed, opinion polls conducted by Japan's main newspapers (The Yomiuri Shimbun, The Asahi Shimbun, The Mainichi Shimbun, Nikkei Shimbun) on a regular basis indicate that a majority of the Japanese electorate is in favour of re-interpreting or even revising Article 9 of the Japanese constitution if such a re-interpretation or revision would e.g. result in more active Japanese contributions to non-combat operations (e.g. humanitarian missions) in the context of UN-sanctioned peacekeeping operations. However, when asked whether constitutional re-interpretation or revision should also result in authorizing Japanese armed forces to contribute to international (UN-sanctioned or otherwise) combat mission requiring the execution of military force, opinion polls typically show that a significant majority of the Japanese electorate is opposed to constitutional re-interpretation or revision.

When practicing historical revisionism, Abe is in essence – at least for now – ‘preaching to the converted’ so to speak, i.e. he is talking to those who are already supporting his nationalist and revisionist views and policies. While such Japanese policymakers and scholars have without a doubt become more vocal over the last two years, they still represent only a small minority among the Japanese public and electorate. Consequently, insisting on attempts to whitewash Japanese World War II militarism and colonialism is not, as mentioned above, only a waste of resources and political energy but arguably also undemocratic, as such views and policies interest and represent only a small fraction of the Japanese public and electorate.

<sup>43</sup> See *Abe's Nationalism Takes a Worrying Turn*, in “The Financial Times”, February 9, 2014,; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/90d24388-8ffc-11e3-8029-00144feab7de.html#axzz36t2BMopA>.

**Riassunto** - Il Primo Ministro giapponese Shinzo Abe è un politico ambizioso, come ambiziosa (e controversa) è la sua agenda relativa ai problemi della politica della sicurezza e della difesa. Abe, eletto Primo Ministro nel 2012 e rieletto nel 2014, si è fatto la fama di nazionalista e di revisionista acceso e fin dall'inizio del suo mandato ha fatto molta strada verso la realizzazione dei propri obiettivi nazionalisti e revisionisti, oltre che nel tradurre in concreto le proprie (discutibili) opinioni in materia di difesa. Nel corso degli ultimi tre anni Abe e i suoi sostenitori all'interno e fuori del governo sono riusciti a modificare i programmi in materia

di sicurezza e di difesa, programmi che solo pochi anni prima non sarebbero stati in grado di realizzare e neppure di enunciare. Abe ha quindi "reinterpretato" l'Articolo 9 della Costituzione giapponese (quello che rinunciava alla guerra), così da consentire a un Giappone armato di dare attuazione al proprio "diritto alla difesa": ha inoltre tentato più volte di riabilitare il militarismo della Seconda Guerra Mondiale e nel 2015 ha promosso una serie di provvedimenti legislativi in materia di sicurezza nazionale, provvedimenti che, ad avviso di molti costituzionalisti (giapponesi e non) sono in palese violazione dell'Articolo 9 della Costituzione.

**THE REGIONAL ARCHITECTURE IN ASIA  
AND THE ROLE OF JAPAN:  
A POTENTIAL FOR COOPERATION WITH THE EU?**

by Michael Reiterer

*Asia's challenge*

Power relationships are changing globally and Asia is a catalyst for change. Japan – Korea – Taiwan have become competitors; other countries, like Vietnam are catching up quickly; Indonesia and Malaysia have become solid emerging countries.

The former driving force of development in Asia, Japan, is striving to regain traction, economically through ‘*Abenomics*’ and politically through becoming a ‘more normal country’ e.g. strengthening its military and security posture. South Korea, the traditional bridge between China and Japan, engages more actively as a middle power in making use of its economic success and power. India is ready to participate more in East Asian politics and security and has chosen cooperation with Japan as a new tool. Given the size and potential of these two countries, this could become over time a game changer if the complementarity of the two economies are put to work; they can also stand for the success of democratic systems in contrast to authoritarian regimes in the region. A positive spin on democratic values, rule of law and respect for international law are in the present circumstances of particular importance. The ‘Asian Paradox’ – good economic relations, poor political ones – so far allowed economic progress.

ASEAN is trying to maintain its position as regional organiser of an ‘ASEAN-centred’ regime. Therefore the association is pursuing its consolidation through implementing its three communities, not least to collectively face the white elephant in the region, China. China has become

Principal Advisor, Asia and Pacific Department, EEAS (European External Action Service), Brussels.

again a regional power, a position it held in a non-globalised world until it missed out on technological progress in the 18<sup>th</sup> century. Already in the 15<sup>th</sup> century it had missed the opportunity to lay the foundation for a Chinese naval power: when Admiral Zheng was restrained by the Chinese emperor and his navy was even destroyed, China remained a land based power. Chinese influence relied on soft power, global influence through trade (Silk Road) and culture (*'chinoiserie'*); globalisation re-enforces this trend and is reflected in various well-known and repeated data, like China overtaking the US in 2014, but not the EU, as the largest economy in PPP terms. This consolidated China's reputation as a strong and successful country and raised the expectations for more engagement. China is more willing to meet this expectation than previously when a "peaceful rise" was its leitmotiv. The Silk Road is back in politics although in new dresses: iron clad, maritime, or just 'new', held together by a 'belt' e.g. the 'One Belt, One Road (OBOR)' initiative. China invests strongly in public diplomacy: English CCTV channels, Bo's Forum, pompous meetings with African, Latin American leaders, Confucius Institutes to name just a few examples, but often steps on its own message e.g. problems with human rights, rule of law.

This situation prompted reactions beyond Asia, by the Pacific power United States in form of a 'pivot' or 'rebalancing'. Russia sees a chance to develop its Far East and to team up with China. This trend could get more traction because of Russia's crisis with the 'West' over the Crimean Peninsula and the Ukraine. The EU in turn intensifies its continuous but perceived as low level engagement in Asia, to demonstrate its economic, political and security interests and to show that it is not completely absorbed by its neighbourhood and economic and financial crisis management.

Against the background of these recent developments this article highlights the likely main hotspots in the region for 2016, analyses Japan's changing foreign policy and finally suggests areas where cooperation between Japan and the EU could wield common gains, thereby giving drive to the ongoing negotiations of a Strategic Partnership and Free Trade Agreement.

### *Perspectives for 2016*

These and other challenges could come to the fore individually or collectively in 2016: the year already started with a sharp down-turn

of the Chinese stock market, quickly infecting global financial markets, not least because of the clumsy counter-measures by the Chinese government which has little experience in managing economic and financial turbulences and a relative down-turn of the economy while facing at the same time the need for substantial reforms. This fuels concerns that domestic trouble could translate into foreign policy activism based on nationalism with the People's Liberation Army (PLA) as the centre-piece of the Chinese Communist Party's survival strategy.

This financial firework spread to the DPRK, which ignited its own in conducting another nuclear test on January 6, followed by a long-range missile test in February, to enhance its only foreign policy instrument. This could prompt the Republic of Korea (ROK) to lean more on China to use its influence on the DPRK. Consequently the ROK could be ready to pay a price in sticking to its cautious position on the South China Sea (SCS) and its reluctance to host more US tactical nuclear weapons and stationing of the Terminal High Altitude Area Defence (THAAD) missile system, which China regards as targeted against itself and not necessarily to deter the DPRK.

Furthermore, after Paris and Istanbul the terrorism of the so-called 'Islamic State' also arrived in Asia – Jakarta, 14 January. Indonesia, the world's largest Muslim country, the Philippines with a history of Islamic terrorism and Muslim Malaysia have already experienced this threat through attacks, kidnappings and killings. The extension of the self-proclaimed caliphate and the use of the territory of these South East Asian states for training grounds has become a real danger<sup>1</sup>. This globalised threat, the danger of radicalisation, requires a common response.

The victory of the Democratic Progressive Party in Taiwan potentially adds to tensions depending on the course the new more independence minded leadership will take; immediately banning the new democratically elected first female president, Tsai Ing-wen, from the Chinese internet does not augur well.

ASEAN's low level start of its three communities at the beginning of the year shows that community building remains a process and is no immediate game-changer which would increase ASEAN's actorness or

<sup>1</sup>. R. GUNATATNA, "Islamic State Branches in Southeast Asia". RSIS commentary no.4, January 14, 2016 at <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2016/01/CO16004.pdf>.

influence in the region in the short term. The situation in the scs bears another real danger of escalation: while ignoring officially the proceedings brought by the Philippines before the International Court of Arbitration in The Hague, China continues undeterred by US declarations, alliance building and naval manoeuvres to establish facts on the ground or on the sea through island building and equipping them with at least dual-use but most likely also military infrastructure, despite assurances of President Xi to the contrary during his state visit to the US. This policy provoked hedging policies by many South East Asian countries, like Vietnam and the Philippines but also to some extent by Malaysia and Indonesia. It also motivated Japan helping the most exposed countries to beef up their coast guards in providing vessels and training under a new development assistance scheme. However, that seems to be part of China's game plan: as these counter-measures do not wield immediate results, China buys time to establish facts; once the goals achieved a roll-back is rather unlikely (cf. Crimean Peninsula!). In parallel, China offers carrots through its well-planned and rolled-out infrastructure diplomacy, whether bilaterally (low cost credits or grants) or multilaterally (Asia Infrastructure Investment Bank – AIIB). Nevertheless, the Tribunal's award could have long-term effects if it invalidates *de facto* China's claim to the nine-dashed line through clarifying the status of various maritime features, rocks and artificial islands. The prospects of such a ruling seem to have boosted the determination and speed of China's island building activities considerably.

India and Japan as the two other regional powers in addition to China, which are steadily improving their relationship in order to push back on China and to preserve their own standing in the region. Both have border disputes with China, both entertain very good relations with the US albeit qualitatively different. Summits with the US and regular bilateral Japan-India summits<sup>2</sup> are evidence of this development which is supplemented by trilateral cooperation between US-Japan-India including Japan's participation in the joint Malabar naval exercises. This forms not only a bulwark against Chinese influence and expansionism but also plays a role as a stabilising factor for the maintenance of the liberal international order based on the Rule of

<sup>2</sup>. At the December 2015 summit India and Japan issued the “*Japan and India Vision 2015 Special Strategic and Global Partnership*”, at [http://www.mofa.go.jp/s\\_sa/sw/in/page3e\\_000432.html](http://www.mofa.go.jp/s_sa/sw/in/page3e_000432.html).

Law. China has an ambiguous or Machiavellian attitude to the present order: while recognising that it could rise within this order it is challenging it when it cannot instrumentalise it – e.g. AIIB, Shanghai Cooperation Organisation, Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CISCA), Pan-Asian security system, New Development Bank – BRICS etc.

As 2016 is the US presidential election year, there could be the temptation in various quarters to profit from a more inward looking US and the perceived lame duck image of an outgoing president.

### *Japan*

Japan under the leadership of PM Abe who ended a series of short-term prime-ministerhips wants to play a more decisive role in the region, e.g. regaining a position it had held in the 197/80s when it had led Asia's recovery (flying geese pattern, accession of Asian tigers, development of China). In adding the politico-military dimension Abe adapts to the changed circumstances in the region. China no longer follows the first part of Deng Xiaoping's policy advice: "Keep a cool head and maintain a low profile. Never take the lead – but aim to do something big". Thus, Japan abandoned one long-standing pillar of Japanese foreign policy, the Yoshida Doctrine "in which economics was to be concentrated upon majorly to reconstruct domestic economy while the security alliance with the US would be the guarantor of Japanese security"<sup>3</sup>.

*Abenomics* is meant to restart the economy, which has been in limbo albeit on a high level since the Japanese bubble burst at the end of the 1980s. Japan had to concede the number 1 position in the region to China, which became the largest economy in the region according to the traditional GDP measure although not in terms per capita. In parallel he raises Japan's security profile through changing or re-interpreting its national security legislation and constitution<sup>4</sup> respective-

<sup>3</sup> M. CHANSORIA, "Relevance of the Yoshida Doctrine in current U.S.-Japan ties", Japan Today, May 13, 2014 at <http://www.japantoday.com/category/opinions/view/relevance-of-the-yoshida-doctrine-in-current-u-s-japan-ties>.

<sup>4</sup> A. BERKOFKY, "Japan Again under Abe – Fresh Start or More of the (not so Great) Same?" Bertelsmann, Asia Policy Brief 2015 | 01, p. 7 at [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Asia\\_Policy\\_Brief\\_2015\\_01\\_e\\_korrigiert.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Asia_Policy_Brief_2015_01_e_korrigiert.pdf).

ly. He pursues an unprecedented active foreign policy. In the absence of strong regional organisations Japan prioritises bilateralism and at times minilateralism such as trilateralism making use of a functional approach in focussing on areas economic/development assistance, agreements to exchange classified info and military equipment. However, these changes could have been more effective and less controversial if they had been better prepared either through overcoming the legacy of the past especially in North East Asia or through a blueprint or strategy which would put the new policy orientation into a regional cooperative policy context. Occasional multilateral initiatives like the pledge of \$ 110 bn. for infrastructure projects in reaction to the Chinese infrastructure diplomacy do not get traction and recognition as it appeared as an isolated action in the context of creating a counter-weight to OBOR.

Therefore it is more difficult to develop a profile as a foreign policy actor – many initiatives are interpreted as anti-Chinese, nationalistic and induced by the US in leading from behind. The following examples show that grand designs, catch phrases or words do not only help to get attention but also project the image of engagement: the US pursues its policy of rebalancing (pivot), China advocates a new type of major power relationship with Chinese characteristics and developed the above-mentioned investment diplomacy in various forms of Silk Road (OBOR, AIIB); South Korea pursues the North East Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) with a regional dimension as part of its *Trustpolitik*; Prime Minister Modi of India wants to change the ‘Go East’ into an ‘Act East’ policy; ASEAN gave itself a charter and strives to implement its three communities; Russia promotes its Eurasian Economic Union (EEU) and would like to hook its own Far East on Asian growth.

There have been several other albeit not always successful attempts to establish regional regimes, mostly but not exclusively with an economic focus: the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1994, the ASEAN Plus policy leading to the Chinese inspired ASEAN+3 East Asia Free Trade Area (2001), the East Asia Summit (2005), the Comprehensive Economic Partnership in East Asia (CEPEA) put forward by Japan with ASEAN in 2006 and somehow revived by PM Hatoyama as the East Asian Community in 2008, Australia’s Asia Pacific Community (2008, PM Rudd), ASEAN Plus 6 (Plus 3 and Australia, New Zealand, India), the US push for the Trans Pacific Partnership (2010) as the economic pillar of its pivot, the ASEAN proposed and supported by China ‘Regional

Comprehensive Economic Partnership' (2010) splitting ASEAN and excluding the US, Russia, and finally China's revival in 2014 of the APEC FTA originally proposed by the US. Thus, Japan seems to lack behind. Closest to such a Japanese blueprint in North East Asia comes the trilateral cooperation with China and Korea, which was initiated by PM Obuchi when he joined the two other leaders for a breakfast in the margins of an ASEAN+3 meeting in 1999. Ten years later the Trilateral Cooperation Secretariat (TCS) to promote peace and common prosperity was decided and finally set up 2011 in Seoul. It serves primarily as the framework for FTA negotiations.

Foreign Minister Aso had tried to develop a grand design for Japan's foreign policy with his 2006 'Arc of Freedom and Prosperity Initiative'<sup>5</sup> as the central piece. Spanning from South East Asia to Central Europe Aso framed for the first time Japan's foreign policy in terms of universal values like democracy, human rights, freedom and the rule of law<sup>6</sup>. However, the change of government from the LDP to the DPJ eclipsed the concept. Aso's membership in the nationalistic 'Nippon Kaigi'<sup>7</sup>, striving to re-establish Japan as a major power, might have contributed to lessening the influence of the concept.

Today's Japanese foreign policy, although again under the reign of the LDP, is on the one hand more security and defence focussed and on the other hand more pragmatic in staying with the unilateral approach. However, building on the value idea of FM Aso, PM Abe tried to leave his own footprint when advocating a 'democratic security diamond' e.g. a closer strategic cooperation with Australia and India in addition to the US<sup>8</sup>.

5. T. ASO, "Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons"; Speech on the occasion of the Japan Institute of International Affairs Seminar, Nov. 30, 2006 at <http://www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0611.html>.

6. T. TANIGUCHI, "Beyond 'The Arc of Freedom and Prosperity': Debating Universal Values in Japanese Grand Strategy", Asia Paper Series 2010, The German Marshall Fund of the United States, at <http://www.gmfus.org/publications/beyond-arc-freedom-and-prosperity-debating-universal-values-japanese-grand-strategy>.

7. T. GUTHMANN, "Les milieu nationalistes japonais: une vision manichéenne des relations internationales", *Diplomatie* no. 78, January/February 2016, pp.42-45.

8. S. ABE, "Asia's Democratic Security Diamond", Project Syndicate, Dec.27, 2012: "I envisage a strategy whereby Australia, India, Japan, and the US state of Hawaii form a diamond to safeguard the maritime commons stretching from the Indian Ocean region to the western Pacific. I am prepared to invest, to the greatest possible extent, Japan's capabilities in this security diamond." at <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe#HTEoMG62eQ12aawm.99>.

It remains to be seen whether the above-mentioned functional approach will provide building blocks for more comprehensive relationships.

Against the background of the widely accepted view that Asia is lacking a viable regional architecture to frame either security threats and conflicts or the sprawling economic relationships e.g. a panoply of bilateral, regional or inter-regional FTAs, a clearer design could not only clarify the purpose and goal of Japanese politics in making it contextual, but could also become the base for a leadership acceptable in the region. After all, politics is not just about content but also about 'selling'. Official support for ASEAN's quest for centrality is another obstacle for others to play a more active and visible role although the lack of progress and efficiency of these structures has already led to a proliferation of other organisations or meetings such as the East Asia Summit and related ministerial meetings, the ASEAN Defence Ministers Meeting Plus (ADMM+) and the already mentioned creations by China.

#### *The EU's value-added*

This is where the EU could come in and play a useful role in cooperating with Japan in bringing its experience and value-added to the strategic relationship<sup>9</sup> through

- its experience in institution and market building
- as a promotor of multilateralism
- experience in conflict management
- know-how to overcome the legacies of the past
- advocating and building global governance based on the Rule of Law
- rule setting in international economic, trade and financial relations
- designing development policies and managing development aid
- fighting transnational threats including terrorism
- focus on non-traditional security threats.

Working with the EU in sensitive areas would take out some of the suspicion associated with a more active Japanese foreign policy, not

<sup>9</sup>. M. REITERER, "EU Security Interests in East Asia: Prospects for comprehensive EU-Japan cooperation beyond trade and economics", NFG Policy Paper no.6/2015, Freie Universität Berlin at <http://devel.asianperceptions.de/system/files/private/pp615-eu-japan-cooperation.pdf>.

least as the EU is not suspected of pursuing a hegemonic or imperialistic policy in the Asia Pacific region. The EU's participation in the East Asia Summit as a strong and credible promoter of the Rule of Law would further strengthen not only bilateral cooperation but also meet Japan's interest to build a viable regional architecture. In anticipation of the 70<sup>th</sup> anniversary of the end of the Pacific War and related history issues, the EU proactively encouraged Japan to find a solution to the outstanding historic problems, including the *comfort women* issue with Korea. This might have made it easier for both Japan and Korea to implement the deal reached. The agreement is perceived by both the public in Japan and South Korea to have been imposed on them by the US forcing each party to concessions they would otherwise not have accepted. This could unleash nationalistic forces in both countries and nourish the lingering anti-Americanism present in both societies.

Making good use of the expected award of the UNCLOS Tribunal will also need careful handling with a focus on the Rule of Law, thus avoiding any form of political triumphalism. The EU as a contracting party to UNCLOS and the Treaty of Amity and Cooperation in the South China Sea (TAC) with a track record of using diplomatic and legal means for dispute settlement and the pursuance of the Rule of Law could be a viable facilitator/partner in the process as it is not associated to any claims and disputes unlike Japan in the East China Sea. The EU strongly opposes any threat or use of force in international relations but supports the peaceful settlement of disputes<sup>10</sup>, the free use of public goods such as the freedom of navigation and overflight, concerns shared by Japan. This would be very much in line with Japan's interests not least in view of the Senkaku/Diaoyu and Kuril Islands which are essential security issues for Japan.

So far, Japan has been spared Islamist inspired terrorist attacks on its own territory but lost citizens in attacks and through the beheading of hostages. While the EU has not found the solution to the problem it is better informed about developments in areas it is more familiar with than Japan. Concrete security cooperation comprises also Japan's en-

<sup>10</sup>. On March 11, 2016 the High Representative issued a Declaration on behalf of the EU on "Recent Developments in the South China Sea", calling for the respect of the Rule of Law, peaceful dispute settlement including arbitration under UNCLOS, confidence-building measures while expressing concern over the deployment of missiles in the South China Sea and calling to refrain from militarisation, the threat of use of force and unilateral actions. Press Release 126/16, at [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802209905\\_en\\_635933152800000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802209905_en_635933152800000000.pdf).

agement in peace cooperation activities e.g. peace keeping activities as part of its proactive contribution to peace policy where cooperation with EU forces often occurs. Therefore the conclusion of an additional crisis management agreement allowing Japan to take part in the EU's CFSP missions would be a useful addition.

Japan and EU are also major donors of development aid, the EU being number one on aggregate with its Member States. Japan's whole of government approach links up with the EU's integrated approach and allows up-stream cooperation to avoid duplication and overlaps in programming. While concrete concertation like in Myanmar should increase efficiency and contribute to democracy and peace building there is also room for conceptual cooperation as both major donors have to deal with new entrants in the donors' community e.g. developing countries like China and India but also the increasing role played by private concessional assistance provided by private entities like foundations like the Bill&Melinda Gates, the Ford Foundations and the Paul Getty Trust to name just the three largest US funders with a combined power of approximately \$ 65 bn. in assets<sup>11</sup>.

Both partners attach priority to non-traditional security issues as well as to disaster prevention and fighting pandemics; the EU actively participates in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030). Recent experience has underlined the importance of assuring the maintenance of the Rule of Law whether in the EU or in Japan: in the EU the European Commission initiated for the first time the newly established Rule of Law Framework against Poland to establish whether the "Eurosceptic government has breached the EU's democratic standards by taking more control of the judiciary and public media"<sup>12</sup>. There are also concerns about the constitutionality of the various changes of the security laws by Japanese scholars; also the general public appears sceptical<sup>13</sup>. On the other hand, the way the

<sup>11</sup>. FOUNDATION CENTER, *Top US Funders*; data as of end 2013 at <http://foundation-center.org/findfunders/topfunders/top100assets.html>.

<sup>12</sup>. REUTERS, "EU takes on Poland, launches rights probe over court, media", January 13, 2016 at <http://uk.reuters.com/article/uk-poland-eu-idUKKCNOUR1LJ20160113>.

<sup>13</sup>. R. BENDINI, "Japan Foreign and Security Policy at a Crossroads". European Parliament, In depth analysis, August 2015, pp.16-17 at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549065/EXPO\\_IDA\(2015\)549065\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549065/EXPO_IDA(2015)549065_EN.pdf).

Japanese government handled the transfer of US bases in Okinawa is criticised as “extremely unfair and contrary to the rule of law”<sup>14</sup>.

In times where paradigms shift from economics to security and geo-economics joins geo-politics, upholding the Rule of Law domestically and internationally, working to strengthen governance structures becomes a necessity and offers the possibility for the EU and Japan to translate the often professed commonality of values into common action in precisely strengthening the Rule of Law in international governance including the vexing issue of capital punishment which the EU fights globally<sup>15</sup>.

Trade policy offers another area of cooperation: multilateralism as embodied in the WTO is on the retreat as evidenced by the comate state of the Doha Round. The panoply of trade agreements in the region, whether concluded or being negotiated, needs to be framed within the fundamental rules of the multilateral trading system. Both, Japan as a party to the recently concluded Trans Pacific Partnership Agreement (TPP) and as a party to 15 other FTAs and the EU, presently negotiating various FTAs with Asian partners and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) with the US, have an interest to assure that their bilateral FTA is compatible not only with these two mega agreements but also with WTO rules. At the same time because of the difference of interests of the EU and the US due to a different structure of their respective economies and of differing societal attitudes, the TPP cannot serve as a blueprint for the EU-Japan FTA.

The EU-Japan Strategic Partnership Agreement (SPA) will provide a good basis for an enhanced overall political and strategic cooperation between the EU and Japan. It will provide an overall framework for cooperation also in other key areas such as energy (LNG, renewables), research, space and ICT. Therefore, although part of a package, it should not just be regarded as an annex to the FTA but be pursued vigorously on its own merits. While the EU’s integrated and comprehensive approach to foreign policy recognises that trade policy has moved from low to high politics and therefore is part of its foreign re-

<sup>14</sup>. L. REPETA, “Construction of an outlaw marine base in Okinawa”. The Japan Times, November 15, 2015 at <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/11/15/commentary/japan-commentary/construction-outlaw-marine-base-okinawa/#.VptHcdL2brc>.

<sup>15</sup>. M. REITERER, D. VANOVERBEKE, “Japan and the Death Penalty from a European Perspective: at a crossroad to a changing discourse on human rights?” in: W. BENEDEK, W. KARL, A. MIHR, M. NOWAK (eds.) “European Yearbook on Human Rights 2011”. European Academic Press; pp. 141-168.

lations, Japan is still in the mind-set of keeping these two policy areas separated. This attitude is also reflected more generally in the 'Asia Paradox' where good commercial relations may be pursued despite political tensions. Furthermore, the EU and Japan agreed at their annual bilateral summit in 2015 to set up a committee at the level of foreign ministers for political consultation which could serve as a useful bridge until the ratification of the SPA-FTA package; however, the pact should be signed in 2016 in order not to lose momentum. This could also be a signal for the US Congress to ratify TPP which risks becoming hostage to the presidential election campaign.

The adoption and implementation of the bilateral package between the EU and Japan would finally turn the page on the all but economics, trade dispute dominated relationship and give direction to the more political relationship initiated by former Japanese Foreign Minister Kono Yohei leading to the 2001 EU-Japan Action Plan, thereby tapping the untapped potential.

**Riassunto** – Dopo una breve analisi dei cambiamenti nelle relazioni di potere che sono avvenuti in Asia, l'articolo tratta delle sfide che Giappone e Unione Europea debbono fronteggiare nel 2016 e individua le basi di una possibile cooperazione fondata sul reciproco interesse e sulla complementarità. Sotto il governo Abe il Giappone sta percorrendo nuove strade nel tentativo di attuare le riforme economiche e riorganizzare le strutture della sicurezza nazionale dal punto di vista sia giuridico che tecnico. Come reazione all'ascesa

della Cina il Giappone è sempre più consapevole dei problemi della sicurezza, ma mantiene un atteggiamento pragmatico, privo di una strategia complessiva. L'articolo sostiene che i due maggiori accordi in corso di trattativa fra Giappone e Unione Europea, quello economico e l'"Accordo per la Partnership Strategica", fornirebbero un quadro utile a trasformare relazioni economiche in un accordo politico globale nel quale diritto, cooperazione civile-militare e sicurezza nell'accezione più ampia del termine trovino adeguato spazio.

## WHY THE EU-JAPAN EPA SHOULD BE PROMOTED?

by Jun Arima

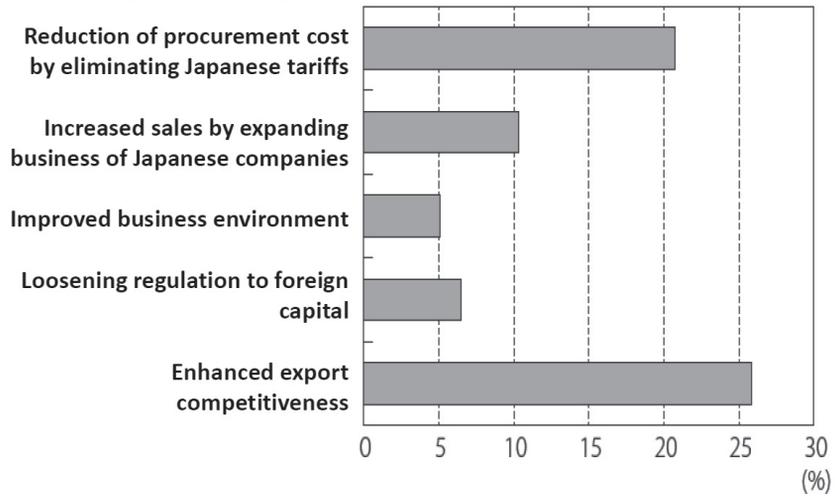
### *Japanese Companies' Expectation vis-à-vis FTA/EPA*

JETRO, or the Japan External Trade Organization, is a government-related organization that works to promote mutual trade and investment between Japan and the rest of the world. Originally established in 1958 to promote Japanese exports abroad, JETRO's core focus in the 21st century has shifted toward promoting foreign direct investment into Japan and helping small to medium size Japanese firms maximize their global export potential. JETRO is strongly supporting the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA) since this will serve JETRO's key objectives, namely supporting Japanese SMEs to maximize their global export potential, improving business environment for Japanese companies operating overseas and promoting inward FDI to Japan.

Japanese companies are expecting multiple benefits through the outcome of FTA/EPA. According to the survey last year (see Figure 1), their expectation is not limited to tariff-related benefits such as increased export competitiveness and the reduction of procurement cost. They also have a keen interest in an improved business environment as they have been expanding overseas operations year by year. Japan has been expanding its FTA/EPA network and is aiming at increasing its FTA/EPA coverage from 22.6% to more than 70% by 2020. Up to now, Japan's FTA partner countries have been mainly Asian countries (see Figure 2).

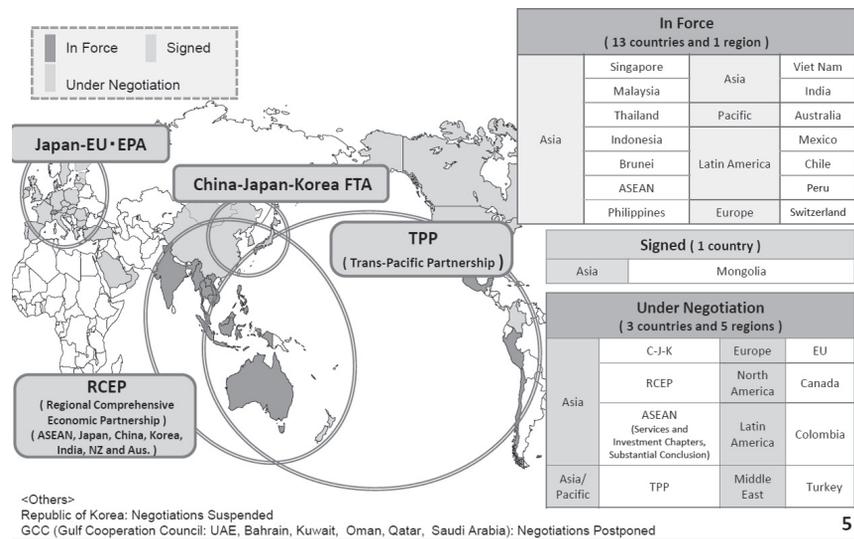
Professor, Graduate School of Public Policies, Tokyo University, Former Director General, JETRO London. This paper reflects the situation at the time of June 2015.

Figure 1 - Japanese Companies' Expectations vis-à-vis FTA/EPA



Source: Teikoku Data Bank "Survey on Japanese Companies' Overseas Operation and Impact on Domestic Operation" (2014)

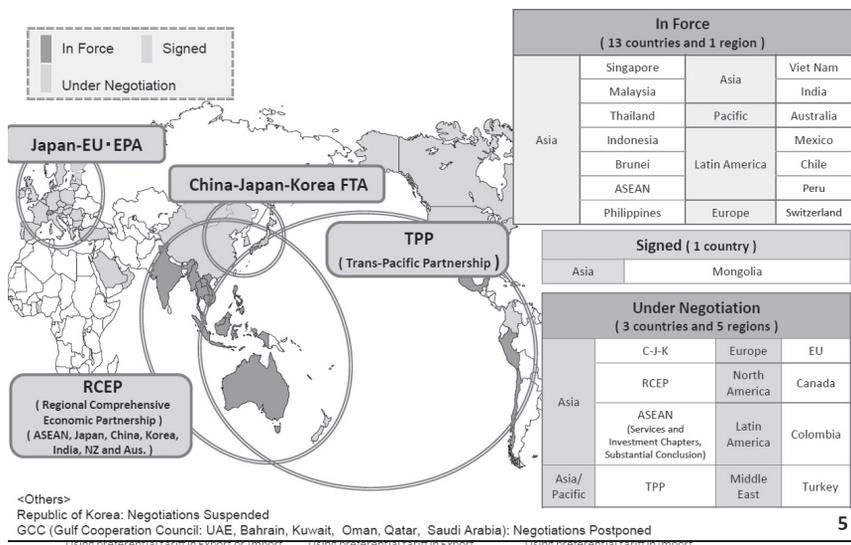
Figure 2 - Japan's FTA/EPA network



Source: METI

According to the JETRO Survey, utilization of preferential tariffs under FTA/EPA has increased from 36% in 2009 to 43% in 2013, but this figure is still lower than it should be (see Figure 3).

Figure 3 - Utilization of FTA by Japanese Companies (%)

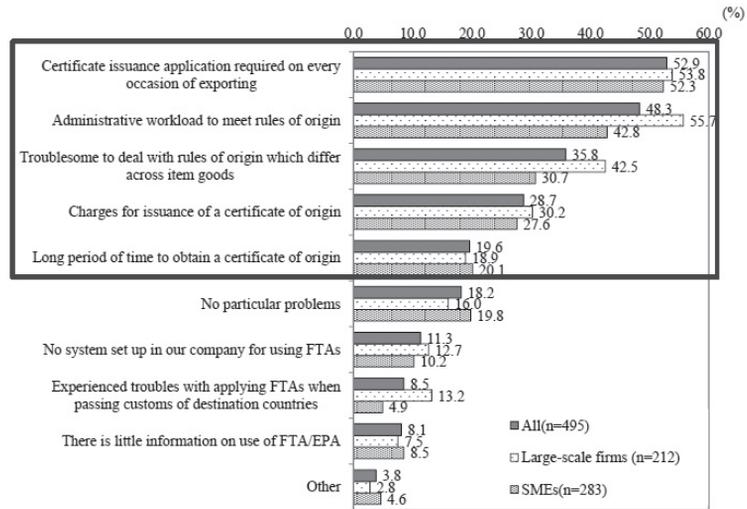


Source: JETRO, “Survey on Japanese Companies’ Overseas Operation” (2013)

Major obstacles which hinder Japanese business to use preferential tariff treatment under the FTA are certificate insurance applications on every occasion of exporting, administrative workload to meet the rule of origin, a significant burden of dealing with the rule of origin which differs across item goods, the charge for issuance of certificate of origin and long periods for obtaining certificate of origin (see Figure 4). A JETRO survey indicates that two-thirds of the companies consider using FTA/EPA only when the tariff saving merit is 5% point and more. We must ensure that such rules themselves do not create unnecessary hurdles for trade.

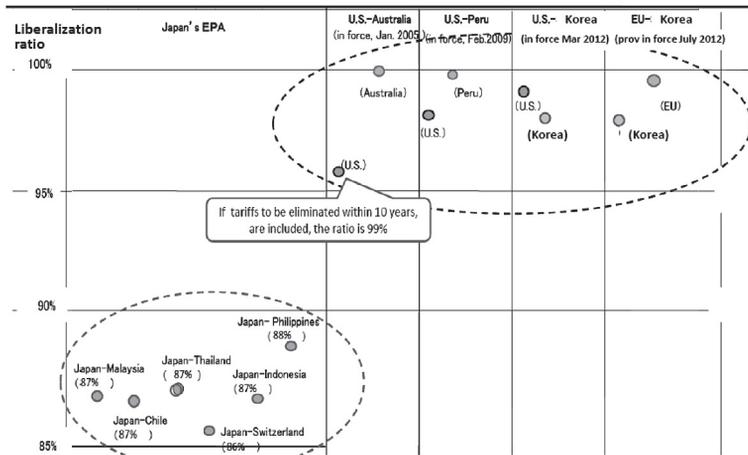
In fact, the tariff liberalization rate in the FTAs of Asian countries to date has been lower, compared with those signed by the US and EU (see Figure 5). As for Japan, the sensitivity of agriculture has been a good reason to maintain high tariff rates of agricultural products, namely ‘five sacred products’, including rice, wheat, beef and pork, and dairy products. The tariff of those products has been exempted from tariff reduction or elimination. It results in a less ambitious tariff liberalization rate in the previous FTAs of Japan.

Figure 4 - Obstacles in Utilization of FTA



Note: Companies utilizing FTAs for exports from Japan were surveyed.  
 Source: "FY 2013 Survey on the International Operations of Japanese Firms" (JETRO)

Figure 5 - Trade Liberalization Ratio of Japan's FTA/EPA



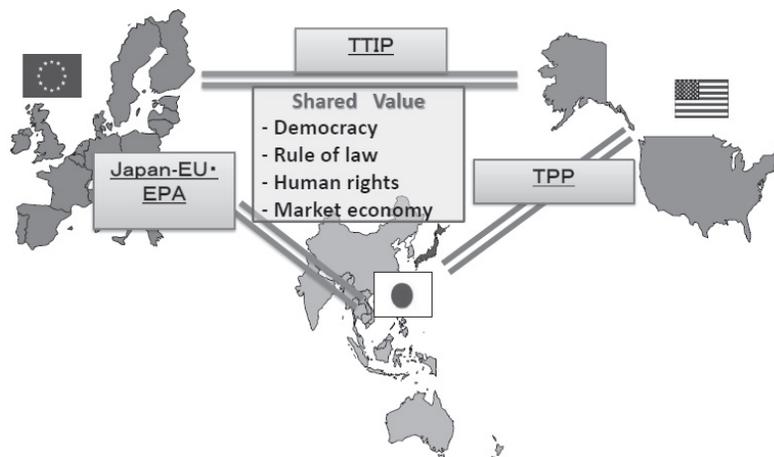
Note: Liberalization ratio = number of items of which tariff will be removed within 10 years/ total number of items.  
 As for trade value based liberalization, Japan has achieved more than 90% liberalization.

Source: JETRO

### Why an EU-Japan FTA/EPA?

On the other hand, ongoing negotiations on the EU-Japan FTA/EPA and TPP are significantly different from Asian FTA/EPAs to date. They seek much more ambitious levels of liberalization and a much broader coverage such as NTMS, procurement, service, IPR and so forth. Although they could incur some pain, their benefit from higher level of liberalization will surpass it. Japanese business hopes we can enter a new era of real free trade and leading global rule making. That is why Japan attaches great importance to the EU-Japan FTA/EPA and TPP. Japan's vision is to establish an effective FTA/EPA triangle among the EU, US and Japan sharing the same values such as democracy, the rule of law, human rights and market economy.

Figure 6 - FTA/EPA triangle among EU, US and Japan



This will constitute a de-facto standard for rule making in global trade and investment ties and will without a doubt have a significant impact on FTA environment in Asian region. TPP negotiations are reportedly in the final stage. That massive free-trade agreement embraces twelve Asian Pacific countries, including the United States and Japan.

## *Improving the Business Environment*

The EU-Japan FTA/EPA is also instrumental for improving the business environment on both sides. The EU is requesting Japan to address NTMs in fields such as automobiles, food safety, medical devices and pharmaceuticals. Japan's government is seriously working on addressing NTMs. The following are major examples:

### [Automotive]

- Adoption of UNECE regulations
  - 38/47 passenger vehicle regulations were adopted
- Hydrogen Gas Airbags
  - Exemption of airbags containing hydrogen gas from import inspection under the High Pressure Gas Safety Act
- Zoning for automobile service shops
  - Facilitation of the establishment of automobile service shops
  - The number of approvals in FY2013 is 52. (FY 2011:14)
- Pyrotechnic Safety devices
  - Exemptions of automotive pyrotechnic safety devices from the Explosive Control Act
- High-pressure gas tanks (Fuel Cell Vehicles)
  - Adoption of Global Technical Regulation (Phase 1)

### [Food]

- Food additives
  - 12 food additives were newly designated
- Beef Import
  - The ban on imports of cattle meat and offal was lifted: France (Feb. 2013), Netherlands (Feb. 2013), Ireland (Dec. 2013), Poland (Aug. 2014)
- Liquor wholesale license
  - Establishing new license categories for cash-and-carry wholesalers

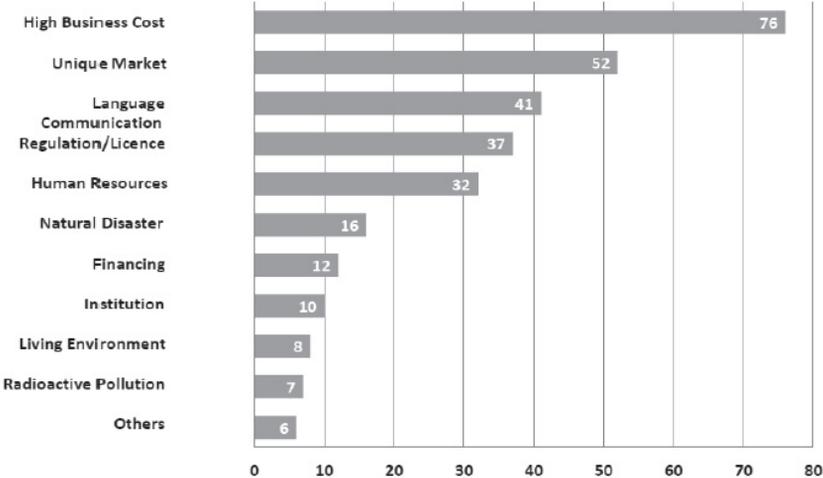
### [Medical Devices]

- Revision of the Pharmaceutical Affairs Law has entered into force

According to a JETRO Survey of 2013 (see Figure 7), foreign companies point out various difficulties in doing business in Japan. They include high business cost, a unique Japanese market, language bar-

riers and regulations and licensing procedures. Japan’s efforts to address NTMS through the on-going negotiations will without a doubt alleviate such difficulties. In addition, the Japanese business environment is being further improved by Prime Minister Abe’s various initiatives such as reduction of corporate tax, wider utilization of high skill foreign work force, the fostering of globalized human resources and structural reforms in the agriculture, health and energy sectors.

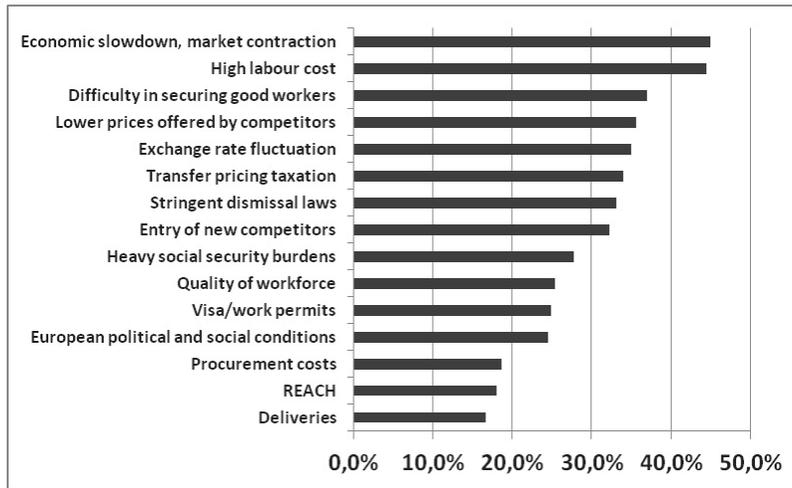
Figure 7 - Difficulties in Doing Business in Japan



Source: JETRO Survey (March 2013)

The business environment in the EU also needs improvement. According to a JETRO Survey of 2013 (see Figure 8), Japanese companies operating in Europe enumerate various challenges. They include such elements as implementation of tariff rules, high labour costs, stringent dismissal laws, visa/work permits and environment/health related regulations. The stringent conditions regarding the approval of cross boarder data flows too is an important issue. We expect that the EU-Japan FTA/EPA will also alleviate these challenges.

Figure 8 - Japanese Companies' Challenges in Operating in Europe



Source: JETRO Survey (March 2014)

### Expanding Mutual Investment Flow

The EU and Japan are major trading partners. EU represents 10% of Japan's total trade volume and 40% of total cumulative investment into Japan. On the other hand, 4,300 Japanese companies are operating in Europe creating 458,000 jobs. As of 2011 FY, the number of employees by Japanese affiliates in major European countries is as follows.

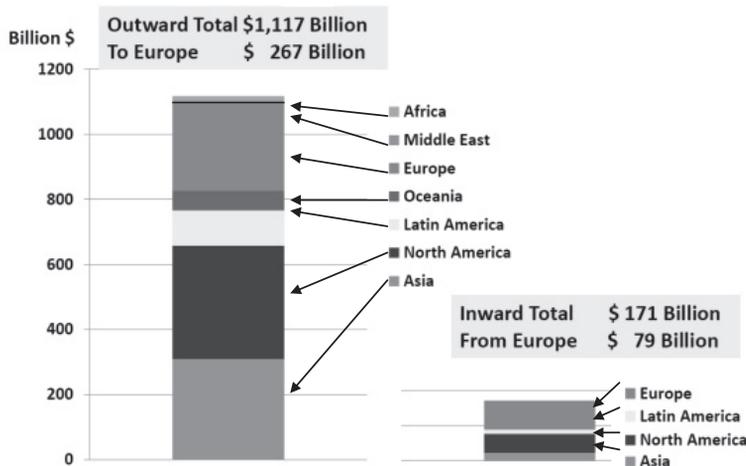
Table 1 - Job Creation by Japanese Affiliates in Major European Countries

UK	140,705
Germany	59,304
The Netherlands	58,227
Belgium	33,226
France	25,319
Italy	21,545
Spain	12,848

Source: METI

As the core agency for promoting inward FDI, JETRO expects that an improved business environment through the EU-Japan FTA/EPA will boost mutual investment flows. Since cumulative investment from Europe to Japan is less than one third of the one from Japan to Europe, we very much expect more investment flows from Europe (see Figure 9).

Figure 9 - Japanese Outward and Inward Foreign Direct Investment



Source: Ministry of Finance

### EU-Japan Regulatory Cooperation

It is not an easy task to harmonize or mutually recognize regulations and standards, which were established separately on both sides. However, given that various new regulations and standards will be introduced in the coming years, close collaboration from the initial stage is far more effective. This is why JETRO strongly supports the idea of EU-Japan regulatory cooperation through the framework of EPA and thereafter. Even after the negotiation, our regulatory cooperative activities should continue. This will definitely be ‘win-win’ for both sides. In addition, the EPA’s benefits will go beyond our respective markets. With its strong standard setting power, the EU could effectively disseminate its standards utilizing Japan’s strong FTA links in Asia. Japan could also penetrate into global market combining Japan’s strength in technology and the EU’s strengths and competencies in standard setting

and dissemination. In fact, the EU and Japan have much more similar approaches and processes in formulating regulations and standards compared with the US. The EU and the US are now discussing regulatory cooperation in the TTIP. The early adoption of the EU-Japan EPA and the further implementation of regulatory cooperation will serve as a positive impetus for EU to facilitate the discussion on regulatory cooperation in TTIP. Such opportunities should be seized. With that in mind, Japan's Ministry of Economy, Trade and Industry (METI) and DG Growth of the European Commission launched regulatory cooperation under the EU-Japan Industrial Policy Dialogue in March 2015. Following areas are addressed under this cooperative initiative:

[Robotics]

- METI and DG Growth may consider setting up a WG on the robotics sector and deepening their policy dialogue to explore uniform application of product certification. Consideration will be given to the existing relevant technical specifications (safety standard EN ISO 13482 with a clear delimitation to ISO 13485 relevant to medical device robots).

[Chemicals]

- Risk assessment of chemical substances
- Authorities on both sides have exchanged information related to the progress of evaluation and risk assessment/management of chemical substances. As for nanomaterials and endocrine disrupters, both sides consider the possibility of cooperation, while observing international policy trends, in particular the activities of the OECD
- Transferring information of chemical substances
- METI and DG Growth have agreed that relevant regulatory authorities exchange information and suggested to invite both EU and Japanese industry representatives to EU-Japan working group discussions on the topic at the appropriate time

[Revision of Flammability Classification in GHS]

- METI and DG Growth will exchange views on the technical review of the classification of flammable gases under the UN GHS, taking account of the work that will be carried out by joint working group of the sub-committees of experts for UN GHS and TDG (Transport of Dangerous Goods) during the biennium 2015/16

[Automobile]

- METI and DG Growth held a working group under the Industrial Policy Dialogue in October 2014, with attendance of experts from private sector, where UN-R110 and GTR Phase 2 on hydrogen and fuel cell vehicles were discussed. METI and DG Growth will seek to identify other new areas in the context of automobile regulations and standards under the Industrial Policy Dialogue. They will continue the respective contacts to seek commonly acceptable solutions.

[Conflict Minerals]

- As for “a draft regulation of responsible sourcing of minerals originating in conflict-affected and high-risk area”, DG TRADE and DG Growth agree to exchange views with METI on developments when appropriate and with the aim to encourage broader use of due diligence amongst upstream but also downstream operators.

*EU-Japan Business Round Table*

A strong momentum is emerging from private sectors in both the EU and Japan.

The 19<sup>th</sup> EU-Japan Business Roundtable (BRT) (27-28 April 2015, Brussels) agreed to submit their joint recommendations to Japanese Prime Minister Shinzo Abe, European Council President Donald Tusk, and European Commission President Jean-Claude Juncker. With regard to the ongoing negotiations on the EU-Japan FTA/EPA, the BRT submitted the following recommendations: “The BRT welcomes and supports the Authorities’ determination to work for agreement in principle on a comprehensive and ambitious EU-Japan FTA/EPA during 2015. The BRT restates its longstanding conviction that an EU-Japan FTA/EPA will boost trade and investment, promote job creation and accelerate growth in both economies, and that it will also help create new opportunities for global economic growth. The BRT reiterates its call for the EU and Japanese Authorities to step up their efforts to tackle and resolve the substance of outstanding issues and to conclude a comprehensive, ambitious, high-level and mutually beneficial FTA/EPA as soon as possible, and reaffirms its commitment to making efforts to achieve this objective, such as making industry expertise available. The BRT believes that an aim of a speedy conclusion must come together with a high level of ambition. Should a sufficiently high level of ambition seem difficult to achieve on the basis of the technical negotiations, the

BRT urges, for the sake of our economies, political leaders at the highest level to intervene to resolve the deadlocks and bring the negotiations to a timely and ambitious conclusion. The EU-Japan FTA/EPA can, together with the TPP and TTIP, play a leading role in promoting global trade rule-making, regulatory cooperation and standards harmonisation and achieve an open, seamless global business environment that will create growth opportunities for the EU, for Japan, and for the rest of the world, thus helping to revitalise trade liberalisation efforts at the multilateral WTO level as well. The BRT calls on the Leaders of the EU-Japan Summit to ensure that the FTA/EPA provides a solid and comprehensive framework for regulatory cooperation to address the sector-specific concerns of the business community. In addition, the BRT welcomes the adoption of a Joint Document for Regulatory Cooperation at the EU-Japan Industrial Policy Dialogue between METI and DG Growth on 17 March 2015. As a long-standing advocate of regulatory cooperation, and recognising that this is a key issue for the future, the BRT hopes that this joint initiative will reinforce and complement the upcoming FTA/EPA and set the frame for a solid, forward-looking and long-lasting regulatory cooperation. The BRT is willing to support the EU and Japanese Authorities on regulatory cooperation matters”.

### *Political Will*

Against the background of strong interests from private sectors on both sides, the 23<sup>rd</sup> EU-Japan Summit (29 May 2015, Tokyo), Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, Mr. Donald Tusk, President of the European Council, and Mr. Jean-Claude Juncker, President of the European Commission issued the joint with strong focus on EU-Japan FTA/EPA. The related part reads as follows: “The SPA and EPA/FTA hold the potential to lift our relations to a new strategic level. We welcome the progress made in both negotiations and task negotiators to further accelerate both processes in parallel. With the SPA, we are establishing a legally binding foundation for the coming decades. As strategic partners we want to consolidate, deepen and extend our cooperation to all areas of mutual interest, the bilateral issues but also the global challenges. Given our combined global economic weight and international standing, we have a common interest and responsibility to show joint leadership on these issues. To consolidate our solid and evolving trade and economic partnership and pave the way for the future, we reaffirm

the importance of a highly comprehensive and ambitious EPA/FTA to be concluded as soon as possible. Such agreement will address notably issues related to market access for goods, services and investment, procurement including railways, as well as those related to non-tariff measures and the protection of geographical indications as well as intellectual property rights. To this end we have entrusted our negotiators with the mandate to settle the outstanding differences with a view to reaching agreement encompassing all the key issues preferably by the end of 2015”.

### *Conclusions*

John F. Kennedy once said “We cannot negotiate with those who say that what’s mine is mine and what’s yours is negotiable”. I hope that this is not the case for EU and Japan. Dean Acheson once said “Negotiating in the classic diplomatic sense assumes parties more anxious to agree than to disagree”. Hopefully, this is exactly the case for EU and Japan. Negotiators on both sides are strongly encouraged to work hard and strike a deal during 2015 to seize the enormous opportunities.

**Riassunto** – L’accordo di libero scambio fra Europa e Giappone, attualmente in fase di negoziato, potrebbe dare origine a una molteplicità di vantaggi per entrambe le parti migliorando il clima generale degli affari, incrementando gli investimenti diretti esteri in entrambe le direzioni e stabilendo, di fatto, regole standard sia per il commercio che per gli

investimenti. Unione Europea e Giappone potrebbero anche approfondire la cooperazione affrontandone quegli aspetti che vanno oltre i rispettivi confini. L’importanza crescente del negoziato per gli operatori privati dovrebbe essere inoltre condivisa dai *leader* politici allo scopo di completare con successo i negoziati in corso nel più breve tempo possibile.

## **JAPAN'S REVISED DEVELOPMENT COOPERATION CHARTER: NATIONAL INTERESTS AND SECURITY AT THE CORE**

by **Marie Söderberg**

The year 2015 was in many ways a very crucial one for foreign aid. The Millennium Development Goals were ending and in September the new Sustainable Development Goals were adopted. A Financing for Development conference was held in Addis Ababa and in December new climate goals were adopted in Paris. New ways of defining and calculating of what is to be considered official development assistance (ODA)<sup>1</sup> have been decided by OECD's Development Assistance Committee (DAC).

At this very crucial point Japan has also revised its ODA Charter, no longer talking about ODA, instead adopting a development cooperation charter "bearing in mind the National Security Strategy". The new Charter has a strong emphasis on Japan's national interests and opens up more links between security and development. Contrary to DAC, which assigns more aid to the poorest countries, the Japanese charter states that it is not only those that should receive assistance but that this is needed also in more developed ones. It urges a stronger position for private companies and opens up possibilities for cooperation with others than DAC members. The focus is on Asia, and in particular the ASEAN region, which is highly relevant for Japan's own security and prosperity. There

Professor and Director of the European Institute of Japanese Studies at Stockholm School of Economics, Stockholm, Sweden.

<sup>1</sup> ODA is defined by DAC as flows of official financing assistance:

- (a) undertaken by the official sector (official agencies, including state and local governments, or their executive agencies)
- (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; and
- (c) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent)

From the end of 2017 there will be a new reporting system where more concessional loans will earn greater ODA credit than less concessional loans.

is less talk about poverty reduction and a new emphasis on foreign aid as a political and diplomatic tool. In this article the creation as well as the implications of Japan's new charter will be analysed.

### *Changing Foreign Aid Patterns in the World*

During the last 15 years there has been a tremendous progress in development. On a global basis extreme poverty has been halved. So has child mortality as well as the proportion of people without access to safe water. An astonishing development is that Private Development Assistance (PDA), i.e. assistance undertaken by private actors (foundations, corporations, voluntary and non-profit organizations) is provided at concessional financial terms where commodities and loans are concerned and has now reached a level roughly equivalent to net ODA<sup>2</sup>. Private commercial flows in the form of trade and investment as well as remittances has grown tremendously and has overtaken ODA in amount as well as importance for development in many countries. Apart from ODA provided by the regular DAC members that used to dominate large parts of the provision of foreign aid and set the criteria for what should be calculated as aid, there are now also a number of new donors such as China and India that play an increasingly important role. DAC now recognizes the importance of strengthening private sector engagement and encourage the use of ODA to mobilize additional private sector resources for development<sup>3</sup>. As the development agenda has broadened and has become important to recognize and promote efforts that are being made beyond ODA, DAC members have decided to develop a new statistical measure with the working title of "Total Official Support for Sustainable Development" to complement ODA. This is very much in line with old Japanese thinking, for which other DAC members strongly and indeed continuously criticized Japan over decades. At the time Japanese foreign aid was placed within the broader concept of Economic Co-operation. A concept that next to ODA

<sup>2</sup> R. DESAI, *Georgetown University, Private aid and the Financing of development*, a talk given at Stockholm School of Economics Development Day 11 May 2015. (<http://www.hhs.se/en/about-us/news/site-publications/2015/finance-for-sustainable-development--conference-highlights-and-speakers-presentations/>) accessed 18 May 2015.

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF> (accessed 18 May 2015).

also encompassed Other Official Flows (OOF, i.e. credits provided below market rates but not concessional enough to be calculated as aid) and private flows. These three combined were seen as the Japanese approach to the developing countries.

DACS new broader definition of development assistance and its mission must be seen as a step into the direction of the Japanese definition of aid. It can also be seen as evidence of the fact that the old DAC members are now changing their policies, adjusting to the new realities where ODA assistance by DAC members are losing in importance. They are opening up possibilities for cooperation both with other donors as well as private flows but they are emphasizing assistance to the very poorest countries.

Japan on the other hand is in its newly revised development charter willing to provide more assistance to so-called 'middle income countries' as well. It is abandoning the term ODA in the title of the revised charter and defines development cooperation as "international cooperation activities that are conducted by the government and its affiliated agencies for the main purpose of development in the developing regions". What is new this time is the more politicized and security oriented whole of the government approach, in which also funding for the United Nations Peacekeeping Operations (PKOS) is included. This reflects the adjustment to changes to the global security environment as well as changes of the domestic political scene in Japan. Some historical background on Japanese development assistance is needed for the analysis.

### *Historical background*

Japan celebrated the 60<sup>th</sup> anniversary of its ODA program in 2014. As the term ODA did not exist in 1954 one must assume that what is being meant was foreign aid or economic co-operation programs. Up until 1958 the distinction was never made between "aid" and the concept of "economic co-operation". In 1954 Japan became a donor by contributing 50,000 US\$ to the Colombo Plan. Otherwise it was war reparations that are presented as an origin of "aid". Burma got such reparation in 1954, the Philippines in 1956 and Indonesia in 1958. The reparations were mainly given to build up infrastructure damaged by the war. Money was tied and rather than aid it could be regarded as the promotion of exports from the Japanese industry. Major government economic co-operation started with the yen loans of 1957, which all originated from the Export-Import Bank of Japan and were based on interest rates that would not have qualified them as ODA within the present definition.

Japan joined the OECD and provided the first grant aid in 1969, the same year as the Development Assistance Committee (DAC) introduced the concept of ODA. During the 1960s almost all of Japanese aid was confined to Asia and overwhelmingly served Japanese commercial purposes. This changed with the oil crises of 1973. When the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) placed an oil embargo on the USA and its allies that had supported Israel during the Yom Kippur War, a Japanese mission, endowed with a huge aid package, was sent out to placate Arab anger. Aid became politicized and a stable supply of natural resources became another ingredient of Japanese aid policy. By the end of the 1970s, the Japanese Ministry of Foreign Affairs had two motives to justify Japanese aid. One was that Japan should contribute to peace and stability in the world. As a country without military power the only instrument to do this was through economic aid. The second motive was related to the first and had to do with Japan's image as a country privy of natural resources. Trade was a prerequisite to obtain such resources. To get such resources, a certain amount of infrastructure was needed and that was why, the government argued, Japanese funds should be spent on that. Humanitarian considerations were not mentioned as a reason for aid until 1978 when MOFA mentioned it as one out of five main considerations, the others being international economic security, Japan's duty as an economic power, economic self-interest and what was called "normal diplomatic necessity"<sup>4</sup>.

In 1989, Japan became the world's largest donor of ODA and, with the exception of one year, was going to continue to be that throughout the coming decades. Japan appeared to be a responsible country with a strong social conscience. A statistical analysis, however, reveals a different picture. Despite being the largest donor in absolute terms, Japan in 1992-93, contributed only 0.26 per cent of its GNP, which was well below the average of other DAC countries. The quality of aid, in DAC not measured by success of projects but solely in economic terms, had Japan at the bottom of the list as the large part of Japanese aid was loans rather than grants<sup>5</sup>. Most of it went to Asia for building of infrastructure in the form of roads, railways, ports and power plants. Domestically Japanese aid was not very popular with the public opinion and often criticized for not having any real significance. In Japanese security co-

<sup>4</sup> M. SÖDERBERG (ed.), *The business of Japanese foreign aid: five case studies from Asia*, London, Routledge, 1996, pp. 33-35.

<sup>5</sup> M. SÖDERBERG (ed.), *The business of Japanese foreign aid: five case studies from Asia*, cit., pp. 35-37.

operation with the US aid was, at the end of the 1980s, justified through the concept of “burden sharing” (*yakuwari buntan*) according to which Japan should take greater responsibility in aid to compensate the US for its global security role<sup>6</sup>. With the end of the Cold War this situation changed again. The need to contain the communist threat decreased and there was a whole range of new countries applying for Japanese aid. It was in this climate that Japan announced its first ODA charter in 1992.

### *The First ODA Charter*

With this charter Japanese ODA became more politicized and more environment-friendly. This followed the trend at the time. The Gulf crises had brought attention to the question of armaments in developing countries and in 1991 Japanese Prime Minister Toshiki Kaifu announced four antimilitaristic principles for ODA, which were further strengthened in the ODA Charter of 1992<sup>7</sup>.

They were:

- Environmental conservation and development should be pursued in tandem.
- Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.
- Full attention should be given to recipient countries’ military expenditures, their development and production of mass destruction weapons and missiles, their export and import of arms.
- Full attention should be given to efforts for promoting democratization and the introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the securing of basic human rights and freedoms in the recipient countries.

The first charter was well received internationally but the characteristic of Japanese aid as well as the different interests of the different bureaucratic actors involved made it difficult to implement. It was poin-

<sup>6</sup> S. ISLAM (ed.), *Yen for development: Japanese foreign aid and the politics of burden-sharing*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1991.

<sup>7</sup> M. SÖDERBERG, *Japanese Aid as a Foreign Policy Tool*, in B. EDSTRÖM (ed.), “Japan’s foreign and security policies in transition”, Stockholm, Swedish Institute of International Affairs (Utrikespolitiska institutet,UI), 1996, pp. 133-145.

ted out that it were trends in these areas that should be watched and care should be taken to ensure fair and non-arbitrary application. However, there were limited possibilities to implement the charter, such as the positive promotion of development in line with the principles of aid cuts in case of severe violation of them. Examples of the positive promotion were donor meetings arranged for Mongolia, which at the time was moving into the direction of a more democratic society and market-oriented economy. An international donor meeting for the rehabilitation of Cambodia, reinitiated aid to both Vietnam and South Africa which were seen countries moving in a more democratic direction. Efforts were also undertaken to assist five Central Asian Republics (Kazakhstan, Kirghizstan, Uzbekistan, Turkmenistan and Tadzhikistan), which politically moved into a direction which made positive promotions possible. Seminars on democratization were held in Japan for Africans and Latin Americans, but no such seminars were offered to Asians. Examples of negative actions were Japan's suspension of ODA to Sudan due to human rights violations in 1992, to Sierra Leone after the coup in 1992 and to Niger and Guatemala when the constitution was partly suspended in 1993. China was a tricky case. Japan stopped aid in 1989 after the incident at Tienanmen Square (before the charter was adopted) but Japan was also the first country to resume aid shortly after Tienanmen. Aid picked up quickly and in 1993 China was the top recipient of Japanese aid. The country was moving into the direction of a market economy but military spending was increasing, human rights abuses occurred and China had continued its underground testing of nuclear weapons. In 1995, Japan whose public was strongly opposed to nuclear weapons and nuclear weapons testing, decided to cut aid to China due to their nuclear policy. The cut was however only in grant assistance by Ministry of Foreign Affairs (MOFA), which merely amounted to 4 per cent of the total bilateral assistance. It did not have any effect on the Chinese nuclear testing which continued according to schedule. The loan aid for building infrastructure and promoting trade under the auspice of Ministry of International Trade (MITI), Ministry of Finance (MOF) and the Economic Planning Agency (EPA) continued as before. This raises the question whether Japan was really ready to use aid cuts as a foreign policy tool against its main Asian neighbours if I had to fear repercussion in other fields such as trade and foreign direct investment<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> For more on ODA in the Japan-China relations see M. SÖDERBERG, *The role of ODA in the relationship*, in M. SÖDERBERG (ed.), "Chinese-Japanese relations in the twenty-first century", London, Routledge, 2001, pp. 114-129.

Apart from the bureaucratic infighting, certain characteristics of Japanese aid in the beginning of the 1990s (that was request-based, help to self-help and mainly loan aid for economic infrastructure) acted as a hindrance for positive promotion of certain principles. Could one expect authoritarian governments to request aid for promoting democracy<sup>9</sup>?

### *The Second ODA Charter*

Globalization, spurred by advances in information technology during the 1990s, accelerated economic integration and the rapid growth of some developing countries. As the flow of private capital increased, the gap between those that reaped its benefits and those that could not, increased. It is widely believed that expanding wealth disparities led to the emergence of international terrorism. Recognizing this fact, the US increased its foreign aid after the terrorist attack of September 11, 2001. Quickly following suit were the EU and several other donors. The Millennium Development Goals and its promise to reduce poverty by half by 2015 was adopted by the UN and signed by more than 190 nations at the turn of the last century. With this the international donor, community seemed to be moving more towards a more coordinated approach to aid and development<sup>10</sup>. While the Japanese government was complacent about its role as the world's biggest donor, the popularity of ODA was decreasing heavily among the Japanese domestic population that were suffering from protracted recession. The Japanese public had also become increasingly sensitive as regards its and overall Japanese national security. This can partly be attributed to the threat from North Korea as well as the terrorist attack in the US and the battle against terrorism in the Iraq war. Nationalism has surfaced in particular in relation to China where the economy was rapidly growing.

It is in this light that the Japanese government's revised ODA charter of August 2003 should be seen. The second ODA charter states the objectives in the first section:

<sup>9</sup> M. SÖDERBERG, *Japanese Aid as a Foreign Policy Tool*, cit., pp. 133-145.

<sup>10</sup> K. SUNAGA, *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter*, Discussion Paper No. 36, Discussion Paper Series, APEC Study Center, Columbia University, February 2005.

*‘The objectives of Japan’s ODA are to contribute to peace and development of the international community and thereby to help ensure Japan’s own security and prosperity’.*

The first part of this sentence is in line with DACs overarching principle that ODA’s primary objective is promoting development and welfare. Reducing poverty and achieving the Millennium Development Goals are the objective of all countries. At the same time, peace-building is now seen as a prerequisite to reach those goals. The importance of security became evident in the 1990s when the DAC Network on Conflict, Peace and Development was formed producing guidelines for donors on these issues. In 2004 the Security System Reform was endorsed, specifying a number of recommendations for actions in order to promote peace and security as fundamental pillars of development on both a personal and the state level<sup>11</sup>.

The second part of the sentence “to help ensure Japan’s own security and prosperity” clearly reflects Japan’s own national interest. This can be seen as a way to make ODA more popular domestically but also indicated the basic fact that Japan has always seen ODA as a two-way flow that should benefit both donors and recipients.

The Second ODA Charter also spelled out a number of concepts and ideas that should be upheld such as 1) Supporting self-help efforts 2) Enhancing human security 3) Assuring fairness 4) Utilizing Japan’s experience and expertise 5) Partnership and collaboration with the international community. In the 2003 charter four priority issues were set out: poverty reduction, sustainable growth, addressing global issues and peace building. In the priority for international cooperation adopted in 2007 there were some changes in the sense that poverty reduction was no longer a priority issue of its own and the fight against terrorism had been added to the part on peace-building and human security had become a priority issue of its own<sup>12</sup>.

### *The Third Development Cooperation Charter*

In February 2015 a new revision of the Charter was announced. In the title of this third charter the term ‘ODA’ was eliminated in favour of

<sup>11</sup> M. SÖDERBERG, *Foreign Aid as tool for peace building*, in M. SÖDERBERG, P. NELSON (eds.), “Japan’s politics and economy: perspectives on change”, London, Routledge, 2010, pp. 99-116.

<sup>12</sup> M. SÖDERBERG, *Foreign Aid as tool for peace building*, cit., pp. 99-116.

Japan turning towards a broader concept for development assistance not limiting it to the definition of foreign aid by DAC members. Development cooperation in the new Charter refers to: “*International cooperation activities that are conducted by the government and its affiliated agencies for the main purpose of development in the developing regions.*”<sup>13</sup> Such kind of development cooperation was aimed at strengthening links with other funding from the Japanese government and affiliated agencies (OOF) as well as funding from the private sector, local governments and NGOs. In a sense getting back to the old concept of ‘economic cooperation’ through which not only the developing countries but also Japan and Japanese companies should benefit. This can be seen as part of the Abe government’s revitalization strategy for the Japanese economy. An objective of development cooperation is to “*ensure Japan’s national interests*” as the new charter states. With the new development charter Japan should, according to the government, take a leadership role and make a “Proactive Contribution to Peace”. Japanese development assistance should be implemented bearing in mind the countries new national security strategy and should also collaborate with the United Nations Peace Keeping Operations (PKOs). These are real and substantial changes that must be understood both through the changes in the external environment of Japan as well as the strong power of the present Abe government and domestic politics.

Some indications on what the Third Charter would contain can be found in Japan’s New Security Strategy<sup>14</sup> announced in December 2013. According to this document Japan should step up its activities and in the future make ‘proactive contribution to peace’ which stipulates the ‘strategic utilization of ODA’. The present government led by Prime Minister Shinzo Abe has inaugurated a National Security Council, which has a new secretariat in charge of planning and coordinating security issues. This will surely also include the utilization of some of the ODA funds.

Japan’s newly adopted security strategy puts an emphasis on strengthening the US-Japan alliance. Here ODA has for a long time played a role as stated above. The US was to take the military responsibility in military conflicts and Japan would thereafter assist in peace-building

<sup>13</sup> *Japan’s Development Cooperation Charter*: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf> (accessed December 16, 2015).

<sup>14</sup> <http://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/nss-e.pdf> (accessed May 30, 2014).

by providing ODA<sup>15</sup>. In the 21<sup>st</sup> century there have so far been two major interventions, both under strong US leadership, one in Iraq and one in Afghanistan. In 2005-06 Iraq became the top recipient of Japanese ODA, indicating that peace-building and the fight against terrorism was given considerable space within the budget. Japan was however not alone, as nine other DAC countries also had Iraq as a top recipient. Japanese contribution was second only to the US.

In Afghanistan, Japan's Self Defence Forces (SDF) conducted refuelling mission for US vessels since 2001 (and later also allied naval vessels), conducting anti-terrorism activities outside in the Indian Ocean<sup>16</sup>. Japan hosted the International Conference on Reconstruction Assistance (ICRA) to Afghanistan in 2002 and then another donor conference in 2012. At first Japanese ODA to Afghanistan was relatively small in amount but when the Self Defence Forces were withdrawn from refuelling missions in 2009, Japan pledged 5 billion US dollars in ODA to Afghanistan and thus became a major donor. Consequently, using ODA for national defence purposes and as a tool for burden sharing with the US is actually not something new although it has not been explicitly spelled out in Japan's former development aid charters.

Another objective stated in Japan's new National Security Strategy is to improve the security environment of the Asia Pacific region. North Korea with enhanced WMD weapons of mass destruction capabilities, including nuclear weapons and ballistic missiles, is seen as a threat. So is China's rapid advance in military capability and intensified activities in various areas in the East China Sea, including around the Japanese-controlled Senkaku/Diaoyu Islands as well as the unilaterally defined Chinese Air Defence Identification Zone (ADIZ) announced in November 2013. South China Sea is deemed important, especially the sea-lanes of communication, which are vital for the transportation of goods and crude oil from the Middle East to Japan. As China is advancing its presence in the South China Sea Japan has felt that it should cooperate with the ASEAN countries that also have territorial disputes with China to find legal solutions to them. A major goal is to protect freedom of navigation in the region.

<sup>15</sup> D. T. YASUTOMO, *The manner of giving: strategic aid and Japanese foreign policy*, Lexington, Lexington Books, 1986.

<sup>16</sup> P. MIDFORD, *Japan: balancing between a hegemon and a would be hegemon*, in M. SÖDERBERG, P. A. NELSON, "Japan's Politics and Economy; Perspectives on Change", London and New York, Routledge, 2010, p. 50.

Japan has been promoting multilateral regional security cooperation in the areas of maritime safety and antipiracy activities. It has played a vital role in the formation of RECAAP (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery) through which information exchange is conducted reporting crimes at sea. Apart from multilateral arrangements, Japan is also working bilaterally on maritime security with many of the ASEAN countries. Here ODA packages are part of the deal. In 2006, Japan announced that it would provide Indonesia with three patrol vessels financed by ODA funds. Although officials in charge of ODA disagree, aid has gradually been used more often for ‘non-traditional’ security issues such as antiterrorism and piracy. Labelled law enforcement issues these ‘grey zones’ became eligible for Japanese ODA. The Japanese Coast Guard has through aid money provided education and training on antipiracy with Southeast Asian countries and in 2013 the Philippine Coast Guard received 10 patrol boats financed by Japanese ODA. This kind of assistance has become an important tool in the Japanese hedging strategy towards China. It assists the countries to build capacity to defend themselves but is also aimed at building a network of security partners among maritime countries confronting China and is partly made to make up for relative US decline. Although the patrol boats are meant for antipiracy and safety of navigation and not for challenging other states on territorial issues it still sends an important political signal. The impetus given to ‘strategic use’ of ODA in Japan’s new national security strategy was further emphasized in the new Development Cooperation Charter.

In the new Charter development cooperation is presented as an important diplomatic tool for Japan that carries significance as an “investment in the future” and is important to ensure Japan’s own national interests. The basic policy is summarized in three points:

- Contributing to peace and prosperity through cooperation for non-military purposes
- Promoting human security
- Cooperation aimed at a self-reliant development as well as dialogue and collaboration based on Japan’s experience.

Priority issues are so called ‘quality growth’ (implying that economic growth should be inclusive, sustainable and resilient), sharing universal values and building a sustainable international community by addressing global challenges. The four principles from the first charter concerning environmental considerations, avoiding use of ODA

for military purposes, watching military expenditure and situation regarding consolidation of democracy still figure but in a less prominent position. Added to those are consideration for socially vulnerable, women's participation, preventing corruption and security of development cooperation personnel.

Strategic use of ODA has a long history and can e.g. be observed in Japanese relations with Burma/Myanmar. Since 2011 Japan has been acting proactively and in fact has taken a leadership role in preparing for other donors to enter Burma/Myanmar again. To be able to be eligible for foreign aid again, Myanmar however needed to clear old payment arrears. This was done in a series of operations in which the Japanese government played a central role. In April 2012, the EU opened a representative office in Burma/Myanmar, and a year later lifted all its punitive restrictions except for an arms embargo, citing Myanmar's "remarkable process of reform"<sup>17</sup>. In November 2012 US President Barack Obama paid a visit as well. In January 2013 Myanmar's arrears to the World Bank and the Asian Development Bank were also cleared through bridging loans of \$900 million from the Japan Bank for International Cooperation. The impetus given to 'strategic use' of ODA in Japan's new national security strategy, which is again enforced in the new Development Cooperation Charter, makes it likely that we will see more of this kind of aid in the future.

Another important point in the New Development Cooperation Charter is that Japan will take a more strategic approach to maximize its impact. The government, involved ministries and implementing agencies should "work as one" in cooperation with diverse stakeholders and mobilize various resources available in Japan. More cooperation between ODA and non-ODA financing is encouraged. What is new and revolutionary in moving away from the concept of ODA and instead call the Charter a Development Cooperation Charter is that this also opens up possibilities for broader cooperation with new donors that are not DAC members and often have a lower grant element than what is permitted there and other standards for implementing aid. It also opens up possibilities for cooperation with new recipients or partner countries.

In DAC countries assistance aid is strictly defined. Countries that have reached a certain income level are no longer eligible, which me-

<sup>17</sup> <http://www.bloomberg.com/news/2013-04-24/u-s-moves-to-boost-myanmar-trade-ties-after-eu-lifts-sanctions.html> (accessed April 28, 2013).

ans that some of the ASEAN countries are no longer eligible for ODA. This has been considered a problem in Japan that in the new Charter wants to focus more on ASEAN where many of the countries have reached a level where they are no longer eligible for aid. Japan believes that there are other considerations than income level that have to be done. Assistance will be provided to countries that have already achieved a certain level of economic growth to keep them from being caught in the “middle income trap”.

### *Conclusions*

By changing the name from ODA Charter to Development Charter and broaden the scope for development cooperation Japan now has a new Charter governing all its development cooperation and not only ODA as defined by the DAC. The government’s new approach towards development is likely to increase the links between defence, diplomacy and development. Foreign aid can be a very flexible tool to assist with this. At the implementation stage this is a form of backtracking to the old days when the concept of economic cooperation encompassed ODA, OOF (Other Official Flows) and private flows. The Charter states that Japan will enhance synergies between ODA and non-ODA finance/cooperation to render its development aid as effective as possible. Private-led growth, including investment from small and medium sized Japanese companies, will be promoted in developing countries. Apart from expanding their own business, these companies will in this way be part of a Japanese cooperative action to support developing countries. At the same time this is presumed to benefit the Japanese economy as well. Japan’s economic revitalization strategy, which is a central part on Abe’s policy agenda, is important in the sense that this is really a main priority issue to be able to keep securing general public support for the government.

There is no evidence that Japan’s economic recovery can be achieved through more cooperation between public and private funds for small and medium sized Japanese companies wanting to do business in the developing world. Neither is there evidence that such business ties will benefit developing countries. What can be recalled is the early days of Japanese ODA when taxpayers had to pay high amounts of money to promote various development project of dubious character where the main profiteers were Japanese companies. Cooperation between

public and private is not always an easy operation as the two end up having very different interests. It is not only in Japan that public-private cooperation is currently practised. This seems to be a trend within other DAC members as well.

Quality growth is a priority area and poverty alleviation is mainly seen as a result of that in the new Development Cooperation Charter. The economic theory of trickling down has been strongly criticized and it is not always obvious that economic growth actually helps the poorest in society as well. Achieving sustainable quality growth, which is both inclusive and resilient, might actually be easier said than done. What about humanitarian considerations? Even if the Millennium Development Target of reducing extreme poverty rates by half was met five years ahead of the 2015 deadline, there are still 1.2 billion people living in extreme poverty<sup>18</sup>. They do not seem to be the prime target of Japanese development assistance anymore. The new charter seems more like a step backwards where it again is important to support Japan's own economic interests as well as other national and strategic interests.

DAC is changing the reporting system for ODA loans in order to make it easier to compare the efforts involved with the efforts involved in providing grants. More concessional loans will earn greater ODA credits. To ensure that loans to the least developed countries (LDCs) are provided on highly concessional terms, only loans with a grant element of 45 per cent will be reported as ODA. This will surely have implications for Japan, which is the biggest bilateral donor of loan aid. So will the fact that new calculations are to be done in gross disbursement, which do not exist today. This might actually mean substantial increases, at least on paper, of Japanese ODA that today looks meagre mainly because what is being paid back (in particular loan aid from the 1990s) is deducted from what is provided in new assistance according to today's calculations.

Japan's breaking away from the traditional pattern of ODA Charter and instead opting for a wider Development Cooperation Charter might actually also be a sign of something much bigger going in the world of foreign aid: namely the death of the traditional narrow definition DAC-style definition of ODA. The development of a new measure provisionally labelled "Total Official Support for Sustainable Deve-

<sup>18</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml> (accessed October 19 2014).

lopment” that is ongoing within DAC and which is supposed to complement and not replace ODA seems to be much more in line with what the Japanese Development Cooperation Charter is envisioning.

**Riassunto** - Per molte ragioni il 2015 è stato un anno cruciale per la cooperazione internazionale. Gli Obiettivi del Millennio si sono conclusi e nel mese di settembre le Nazioni Unite hanno adottato i nuovi e più ampi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG). Sono stati adottati metodi nuovi per definire e calcolare l'Official Development Assistance (ODA) da parte del competente Comitato OCSE. Anche il Giappone ha rivisto il proprio Accordo ODA: infatti non si fa più riferimento all'ODA, ma viene adottato uno Statuto per la Cooperazione allo Sviluppo che tiene conto della strategia di sicurezza nazionale. Il nuovo Statuto giapponese pone infatti l'en-

fasi sugli interessi nazionali del Giappone e si muove nella direzione di un collegamento più stretto fra sicurezza e sviluppo: promuove inoltre con decisione un coinvolgimento più stretto delle imprese private e prefigura la possibilità della cooperazione con altri membri del Comitato OCSE per lo sviluppo. L'Asia in generale e l'area ASEAN in particolare rivestono grande importanza per la sicurezza e il benessere del Giappone e costituiscono quindi i principali destinatari del suo aiuto allo sviluppo. Minore accento viene invece posto sulla riduzione della povertà, mentre aumenta l'enfasi sull'aiuto come strumento politico e diplomatico.

## **A PROPOSITO DEL DEBITO PUBBLICO ITALIANO**

*Giovedì 12 maggio 2016, nell’Aula Foscoliana dell’ Università di Pavia si è tenuto un seminario di presentazione del volume di Carlo Cottarelli, Direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale, su “Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene” (Milano, Feltrinelli, 2016). Si riporta di seguito una sintesi dell’intervento dell’ autore e di quelli dei discussant.*

### **PUBLIC DEBT IN ITALY: WHY IT IS A PROBLEM AND HOW IT CAN BE REDUCED**

**by Carlo Cottarelli**

Italian public debt is too high from at least three perspectives.

First, it is high with respect to Italy’s own history: at end 2015 the gross public debt of the general government approached 133 per cent of GDP. This level had been exceeded since the unification of Italy in 1861 only in the aftermath of the first world war and only for a few years. The second world war was not enough to push public debt at these levels: on that occasion public debt did not go much beyond 100 per cent of GDP.

Second, it is high with respect to other countries; at end 2015 only two advanced economies had a higher public debt-to-GDP-ratio: Japan and Greece. With a debt ratio of almost 180 per cent, Greece is in trouble. As to Japan, it has so far been able to finance easily its public debt (in gross terms approaching 250 per cent of GDP but at some 128 per cent of GDP net of financial assets held by the public administration), reflecting the very large share of its debt (some 90 per cent) held by domestic investors, including the Bank of Japan, which reduced the risk of speculative attacks.

Finally, Italian public debt is high with respect to the damage that it can create to the Italian economy. High public debt has two consequences for growth:

- The first one is that it increases the risk of a crisis in the government paper market if investors start having doubts that the government will prefer defaulting on its debt rather than raising taxes or cutting spending to repay it. This risk materialized for Italy in 2011-12 and we are still paying the consequences of that crisis, which caused a prolonged recession. Those who believe that Italian public debt is not a problem should always keep in mind what happened just a few years ago. It was not a chance: there is plenty of econometric evidence that links the likelihood of a public debt crisis to the level of public debt. While various estimates exist, the IMF is currently using a threshold of 85 per cent for advanced economies to signal the risk of significant disturbances in the government paper market. While this is certainly not a magic number (and many factors affect the likelihood of a crisis in addition to the level of public debt), with a debt ratio of almost 133 per cent of GDP Italy is not immune from this type of risks.
- The second consequence of high public debt is that it lowers the medium-term (potential) growth rate of the economy: on the one hand, high public debt implies the expectation of higher taxes to pay for debt service; on the other hand, high public debt crowds out private investment as it keeps real interest rates higher than they would otherwise be. The importance of these factors is well illustrated by a simple evidence: during the last 25 years the three advanced countries with the lowest growth rate are Italy, Greece and Japan, the very three countries with the highest public debt ratio. Again, econometric studies by the IMF, the OECD, the BIS and the World Bank confirm the line of causality between high public debt and lower growth. The impact is sizable: according to an IMF study, if Italy had a public debt ratio of 60-70 per cent, its medium-term growth rate would be one percentage point higher.

If it is so obvious that high public debt is a problem, why countries are so hesitant in reducing it? The main reason is that, through different channels, also reducing public debt can be harmful for growth, especially in the short-run. Public spending cuts and tax hikes reduce, at least in the short run, aggregate demand and are likely to cause an economic slowdown. Moreover, keeping taxes high for a prolonged period can also discourage private investment (indeed more than what would be needed if the goal were simply to stabilize public debt in relation to GDP) and, hence, economic activity. These effects are alle-

viated over time (or even reversed) by the decline in interest rates that should accompany the reduction in public debt and deficits (private sector demand, including investment, is crowded in by a fiscal adjustment) and by less economic uncertainty as the risk of a public debt crisis subsides. But if politicians and voters are more sensitive to short term developments than to long term trends, the political process may lead to an indefinite postponement of fiscal adjustment.

The fact that fiscal adjustment is difficult because of its short term costs has prompted the search for less painful ways – let’s call them “shortcuts” – to achieve a reduction in public debt. For a country like Italy, there are essentially shortcuts to reduce the debt burden, none of them, however, being particularly appealing.

First, leave the euro area, introduce the “new lira” and stand ready to monetize public debt if necessary. Supporters of this approach – there are quite a number in Italy – believe that this could help reduce the burden of debt for two reasons:

- First, the possibility of printing money to repay public debt eliminates the default risk and, thus, the possibility of a debt crisis. This is true but the problem is that, while default risk would decline, the inflation/depreciation risk would increase. Thus, interest rates on public debt would not necessarily decline, even in real terms. In addition, high inflation has its own disruptive effects on the economy. In any case, some countries, like Turkey in the 1980s and the 1990s, have followed this route to contain the burden of public debt, but with not very satisfactory results for economic growth and welfare.
- The second reason why leaving the euro area would help reduce the burden of public debt is that, according to the supporters of this view, it would boost Italy’s growth rate. More growth, as discussed in more detail below, would indeed help public finances because it would imply faster growth for tax revenues (and a faster increase in the denominator of the debt ratio, namely GDP). This might as well be true but leaving the euro area has sizable costs (the transition will certainly not be easy) and so the key issue is whether Italy can grow more rapidly while remaining in the euro area. What is needed is a stronger productivity and competitiveness performance, to recover what was lost especially in the last decade. This will require keeping real wage growth below the growth rate of productivity for some time so as to improve competitiveness, increase profit margins and boost investment, Spain has managed to do so and is now growing at

fast rates. Note that this approach would replicate the kind of adjustment that would occur if Italy left the euro and were able to devalue the new lira: in both cases, the end result would have to be a compression of real wages (with respect to productivity growth). There is nothing much to be gained from this point of view in following the route of a nominal depreciation, rather than the containment of nominal wage growth (again, with respect to productivity). Finally, note that the depreciation of the euro with respect to early 2015 and the decline in the price of commodities should facilitate Italy's recovery of competitiveness. Altogether, leaving the euro area seems to imply more costs than benefits.

The second shortcut to reduce the debt burden is to default or, at least, to restructure public debt through a haircut, a reduction in interest payments or a lengthening of maturities. Many countries unable to service its debt followed this route. Italy has never defaulted on its debt and, thus, doing it would have a price to pay in terms of reputation. But, in addition to reputational costs, default has also other costs, which would be particularly high for Italy. Not paying public debt is equivalent to impose a tax on bond-holders. It is, therefore, not an alternative to fiscal austerity, it is a form of fiscal austerity. Defaulting on public debt works when public debt is held by foreign investors and when taxing foreign investors would have limited spillovers on the defaulting countries (as in the case of the defaults of Latin America countries in the 1980s). It does not work well when public debt is held primarily by domestic residents (60 per cent of Italian debt is) and when spillover effects would be large (as a sizable part of Italian public debt is anyway held in Europe). Altogether, also public debt restructuring does not seem to be a great idea in the case of Italy.

The third shortcut is to mutualize public debt within the euro area, namely to ask our European partners to share the burden of Italian debt, at least in terms of providing guarantees. It would be nice but it will not happen. The reason is that even in monetary unions that have achieved political union (like federal states) neither the central government nor other members of the federation are responsible for the debt issued by federation members. It is therefore unrealistic to expect, within a monetary union that has not yet achieved political union, a kind of "altruistic behavior" that is not found even in political unions.

The fourth shortcut is privatization, the use of the proceeds from the sale of the assets held by the public sector to repay public debt. In prin-

ciple, this would be a viable approach, if there were sufficient assets to sell. Unfortunately, this is not the case for Italy. According to fairly optimistic estimates, privatization proceeds could amount to some 15-17 per cent of GDP over ten years. Achieving this result would actually require more than tripling the pace of receipts from sales of public assets with respect to the last four years (when privatization receipts amounted to 0,4 per cent of GDP annually). Italy should try to accelerate the pace of privatization but it is clear that this cannot be the only way to bring down a debt stock amounting to almost 133 per cent of GDP.

The bottom line is that there are no easy shortcuts and the reduction in the public debt ratio in Italy must necessarily come from two sources: an increase in GDP growth (not growth in a single year boosted by a fiscal expansion as some argue) but medium term growth sustained by structural reforms; and a moderate degree of fiscal austerity (moderate so as not to conflict with the objective of raising the growth rate).

A simple calculation illustrates well the importance of increasing growth for the reduction of the public debt ratio. Consider a country that starts with a stable debt-to-GDP ratio of 130 per cent and has a ratio of taxes to GDP of some 40 per cent, not too far away from Italy's tax ratio. If such a county managed to increase its GDP growth rate by 1 per cent annually and saves all the tax revenues coming from additional growth, after 15 years the debt ratio would drop by almost 60 percentage points. While some aspects of this simulation are clearly unrealistic (it would be politically impossible to save all additional revenues from higher growth, as this would imply ever increasing fiscal surpluses), the simulation gives an idea of the importance of boosting the medium-term growth of the Italian economy.

Of course it will not be easy to raise Italy's medium-term growth rate, hence the need to base any medium-term fiscal adjustment plans on cautious GDP growth projections. Hence also the need to ensure that any additional revenue that comes from additional growth is used prudently to contribute to the reduction of public debt. If spending were increased *pari passu* with the recovery of output and revenues, achieving a sizable reduction in the debt ratio would really be hard.

To understand this better, it is important to stress that in the above simulation the bulk of the reduction in the debt ratio comes for saving the revenues from extra growth. If spending were raised as revenues increase (so that there would be no change in the fiscal balance in nominal terms and hence no change in the nominal debt, with respect to the baseline), the debt ratio would still decline but only because of the

increase in GDP, the denominator of the debt-to-GDP ratio. And the decline would be modest: after 15 years the debt ratio would decline only by 16½ percentage points (rather than almost 60, as mentioned above, in case all revenues are saved). Hence the importance of saving, at least for some time, the revenues from faster growth.

That is precisely the meaning of the second component of the appropriate strategy to lower public debt in Italy: a moderate austerity implies saving the revenues from higher growth until a balance budget is achieved. Let's consider the features of such an adjustment scenario.

The fiscal balance in 2016 is targeted to show a deficit of 2.3 per cent of GDP. In the last few years the deficit target has been consistently hit and there is no indication that this would not be the case in 2016. In the April 2016 medium-term fiscal adjustment plan of the Italian government (as presented in the Documento di Economia e Finanza, or DEF) Italy was projected to grow by 1.4 per cent of GDP over 2017-2019. It is easy to compute that (taking all other assumptions of the DEF into account, regarding in particular inflation and interest rates) achieving a balanced budget by the end of 2019 would require keeping primary spending (that is spending net of interest payments) constant in real terms between 2016 and 2019). In other words, achieving a balanced budget does not require cutting primary spending in real terms. It is sufficient to keep it unchanged. This does not seem to be a policy of unbearable austerity; nor one that could impede achieving the projected GDP growth rates. As in the same period, revenues would indeed be projected to rise in line with GDP, the deficit would gradually decline until a balanced budget is reached. While the specific modalities to achieve a balanced budget by 2019 are not fully spelled out in the DEF, achieving such a target is also one of the key DEF policy objectives.

What happens next? From 2019 onwards a balanced budget would have to be maintained over time net of cyclical movements (i.e. it would be possible to let the fiscal automatic stabilizers operate). If this were the case, on average the nominal stock of debt would remain constant and the debt stock would be gradually eroded by the rise in nominal GDP. Assuming a 3 per cent nominal growth rate of GDP—well below what was observed in Italy before 2008 although obviously higher than the one prevailing during the 2008-15 crisis period—public debt would gradually decline: to 100 per cent of GDP by 2027, 80 per cent of GDP by 2034 and 60 per cent of GDP by 2046.

It would be a slow decline, although the speed of debt reduction can be accelerated through privatization receipts. Does this mean that

throughout this period Italy would still suffer from the problems associated with high public debt? Inevitably, yes, but only to some extent. In this respect, it should be noted that research conducted at the IMF suggests that both the exposure to the risk of a crisis and the negative impact on medium-term growth arising from high debt can be significantly alleviated if the debt ratio is declining at a speed similar to the one envisaged by the above scenario.

Implementing the above strategy is not going to be easy. In the first place, growth or inflation, and hence revenue growth, may fall short of the DEF projections. In that case it would be necessary to prolong the real primary expenditure freeze until a balanced budget has been achieved. More generally, Italy has been able to balance its budget since its unification in 1861 only for a couple of years in the middle of the 1870s. Clearly, balancing the budget is not part of our genes. But the current fiscal position is not too far away from equilibrium and the European fiscal rules will provide an additional stimulus to achieve a balanced budget, whose attainment is also the key medium-term objective for Italy under the Stability and Growth Pact. Most of all, failing to take care of the public debt problem will leave Italy subject to the vagaries of financial markets and in a suboptimal growth path. In conclusion, we have no choice but to continue on the road of fiscal adjustment.

## ON COTTARELLI'S BOOK ON DEBT

by Franco Osculati\*

An important part of public spending should be financed by debt. Infrastructures such as roads, bridges, ports, railways, hospitals, schools are meant to serve more than a single generation. Future generations contribute to financing those investments via debt service. Debt promotes both intergenerational fairness and economic growth. If the present generation had to pay the total cost of investments via higher taxes and expenditure cuts, the social capital stock would probably be lower.

The distortionary costs of taxes may be very high if the investment was immediately funded through taxation. Spreading these distortionary effects over a wider time span can help to maintain an adequate level of investments. This is the main purpose of debt. Unfortunately,

\* Department of Political and Social Sciences, University of Pavia.

the existence of a previous debt (legacy debt) overextends the need to apply distortive taxes. This is why debt is in itself an element of weakness in an economy, so it should be taken into consideration when making decisions on an investment program.

However, the text book argument on excess burden connected with taxation is partial and exaggerated. For instance if a road is normally public financed by debt, the related taxation (on fuel or cars) will always be considered liable of misallocation. If the same road is privately funded through fares (inclusive of profit) instead, no one will probably talk about misallocation.

Furthermore not all taxes are the same. When we consider this matter, income taxes play a particularly important role. Taxes on labor income would be highly detrimental because their tax wedge affects supply. Overlooking the fact that for years the labor market problem has stemmed from demand and not from supply, tax wedge acts in different ways depending on different circumstances. For example if public debt (and related long lasting taxation) was used to increase the endowment of kindergartens would women's labor supply decrease?

The tax wedge of capital taxation can be negligible in the short run when the capital stock is fixed but may be important in the long run when supply becomes elastic. However the detrimental effects on economic efficiency stemming from the excess burden of taxation are not to be confused with the effects of tax avoidance and tax evasion, which are common practices due to the fiscal competition among States including Eu member States. At last, even for debt repayment taxes without wide excess burden are suitable; taxes on inheritance and on the wealthiest part of population do not affect allocation. Even green taxes like the carbon tax perform well.

With regard to efficiency the debt-to-GDP-ratio can vary greatly among countries and economic systems. The same applies when taking into account that the public debt is in itself quite a powerful means of redistribution from taxpayers to creditors, namely from ordinary people to wealthy and rich people. By worsening income distribution and wealth, the debt can damage growth. Given that fiscal and welfare systems can be designed in different ways also from this point of view it is impossible to define a single quantitative rule on debt sustainability.

Investment in infrastructure financed through debt could be undertaken up to point where its marginal product equals to its cost, i.e. the interest rate. Since this usually does not differ from market rates, when interest rates fall the space for public investment increases. Today the

rates are at a record low while the GDP is struggling to grow. This is a huge historical contradiction.

The economic theory above summarized offers no support for precise limits such as the Maastricht Treaty (1992) and the “fiscal compact” (2012) 60%. The economic theory is in favor of the “golden rule”, namely the debt financing of public spending with protracted and deferred benefits. The golden rule derives its permanent validity by the fact that it is difficult – or perhaps impossible – to find estimates of the multiplier effects of less than one in the econometric literature. The multipliers of infrastructures are usually in excess of two. Reasonably selected public investments are self – funding. This happens even when the stock of outstanding debt exceeds the limits (from 85 to 120% of GDP) estimated by different econometric literature on sustainability.

The golden rule does not lead to debt sustainability problems. Troubles are created by the financial markets which may cease to absorb the debt even for reasons very different in nature and return of public spending financed through debt. Financial markets have a short-term horizon while public expenditures may express their benefits in the long run. This inevitable mismatch should be taken over by the central bank but in the Eurozone there is no lender of last resort. However the ECB’s “quantitative easing” has substantially changed the problem of the spread although it has not produced much about growth. Such policy also showed that the Italian problems cannot be addressed on the national scale.

In Europe during the crisis that began in 2008, debt-to-GDP-ratios increased due to the slowdown of the denominator. No expansionary fiscal policy was implemented; worse net public investment i.e. gross investment minus depreciation decreased from about 2% to negative values. Italy and Germany were no exceptions. Overall in Italy we find ourselves with an increased debt and a deteriorated quality of public spending. Current expenditures will only partially be replaced with capital expenditures. In Italy schools, universities and research are severely underfunded. With regard to health, the national service logic – openness to all – is close to being disclaimed. Given that the debt stock cannot be attacked by an extraordinary surge of taxation and cut of expenditures (200 to 400 billions in two or three years) and that the limit to 60% must be consigned to oblivion of history, regarding the legacy debt we have to accept to live for many years with a fairly not increasing debt-to-GDP-ratio. Together Italy, not alone, has to solve the challenging problem of social capital shrinking. In due course, an investment approximately equal to 2% of GDP, historically normal, will help to increase GDP and will absorb the initial deficit.

In any case, Italy cannot manage its high public debt alone. Sharing the debt with other European countries is out of question. Still, much of what Italy can do is heavily conditioned by the context. For instance, the forecast of balanced budget, net of cyclical movements, in 2019 and of debt-to-GDP-ratio equal to 100% by 2027 (moving from present 133% in ten years) is based on a 3% nominal growth rate of GDP. According to what happens in summer 2016, that rate does not look so realistic especially considering inflation. Inflation, the long lasting allied of every debtor, is largely out of the Italian authorities' control. Theoretically it is conceivable a shift from direct taxes to indirect taxes (vat and fuel taxes) because the latter are deemed to be almost totally transferred to prices. Such a policy is difficult because it has to be broad and must be accompanied by measures in favor of taxpayers with income below the minimum taxable. As the so called "Bonus 80 euro" has shown that those measures are controversial and difficult to improve. Indeed rising internal inflation towards 2% is not in the powers of the Italian authorities.

More widely the entire system of European rules must be deeply reformed first at all because the rules are not respected and why they cannot be met. Let Greece aside, France, Spain, Portugal and Italy do not respect and cannot respect the deficit rule of 3% and the balanced budget net of cyclical movements. Germany has a long lasting (eight or more years) balance of payments surplus, now up to 9%. After 8 years of recession, a very limited and fragile recovery today shows that the fiscal consolidation cannot be expansionary, nor reduce the debt-to-GDP-ratio. A limited speed characterizes all the economies in the Eurozone, but outlooks are more and more diverging. Such a prospect also stems from the wild fiscal and from the regulation competition among Countries in Eurozone. The fiscal and legal settlement of Fiat in UK and the Netherlands does not require any comments; rich Countries can ease taxation on mobile taxable income. Others countries cannot do the same. Without harmonization the southern countries will be forced to tax labor income more and more. Is this tenable in the long run? Will there be any political repercussions?

The flexibility granted by the fiscal compact will hardly be decisive for Italy. Italians have to hope for a strengthening of European integration. A European investment plan – especially public infrastructures – and a wide tax harmonization are needed at this juncture. This is in the immediate interest of Italians and other Europeans. In the long run this is in the interest of all Europe (Germany included).

## PUBLIC DEBT AND MORALITY

by Giorgio Rampa\*

Reading Carlo Cottarelli's book "Il macigno" is really enjoyable. It is written in a very clear fashion: the simplicity of language, while allowing non-technical readers to understand several technical concepts, does not hide the existence of complicated and intriguing matters. In particular, I liked very much Cottarelli's critiques of the four "shortcuts" that circulate in some milieus (exiting the Euro, default, mutualizing the debt in the Euro zone, privatization). I will come back to Cottarelli's own recipe (moderate austerity plus higher growth rates) very quickly at the end of this note.

What I would like to stress is a somewhat less 'technical' side of the story. In his chapter 4, Cottarelli suggests that public debt is *not* mainly a "moral" problem. The chapter starts by saying that a philosopher, not an economist, would better discuss this question. Let us recall that, at the times when economic science was founded (say, Adam Smith's times), and at least until the mid-nineteenth century, "moral philosophy" meant the collection of disciplines studying social interactions: in contemporary terms, one would mention at least economics, sociology and jurisprudence (but one should not overlook psychology). At those times, the distinction between "economists" and "(moral) philosophers" made no sense: it is regrettable that this is no longer the case, since we would highly benefit from a higher communication among those disciplines<sup>1</sup>.

Of course, we agree that the connection between public debt and morality does not lie in public debt being a "sin": on this Cottarelli is quite clear<sup>2</sup>. Going into debt, indeed, does not mean postponing a decision or a problem, and is not necessarily equivalent to consume in excess of own possibilities: if it were always so, one might agree that going into debt is tantamount to being unable to make sound and equilibrated decisions. Think, for instance, of investment: while invest-

\* Department of Economics and Management, University of Pavia.

<sup>1</sup> A twentieth-century "economist" who, independently of his political inclinations, seems to agree on this point is von Hayek: see F.A. VON HAYEK, *Hayek on Hayek. An autobiographical dialogue*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994.

<sup>2</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, Feltrinelli, 2016, pp. 50-51.

ment is often debt-financed, it contributes to future output -and wealth – growth and it often repays itself in time, especially if optimism spreads all around through the economic system (as argued by Keynes a long time ago). This is even more so in the case of public investment financed by debt: the “Wealth of the Nation” clearly increases if public administrations implement *well-functioning* infrastructures. Cottarelli acknowledges this point, and rightly puts forward that investment expenditures might be excluded from the definition of the Government budget balance<sup>3</sup>, hence of public debt.

A more subtle and interesting point relating to the debt/morality question is the following. Is public debt a symptom of citizens’ tendency to unload the effects of their irresponsibility on the public sector and on future generations<sup>4</sup>?

While not disregarding completely these aspects, Cottarelli seems to give them a low weight. In particular, as regards future generations he considers the argument as mainly media-oriented, and puts forward the following ‘technical’ counter-argument. *If* public debt is held mainly by domestic actors, then what is left to our children is double-faced: both liabilities (the burden of being taxed in order to repay the debt) and assets (Government bonds): the two sides balance out, and the effect is null.

Now, when can you say that the debt is held ‘mainly’ by domestic actors? Cottarelli seems to think that two third is enough. On the other side, the share of the Italian public held by foreign actors rose from 30% to 40% between 2013 and 2016: is 40% a low figure? The recent events of early-October 2016 –the BTP-BUND spread passed from 120 to 140 in few weeks– are not comforting: the resulting fall in prices impoverishes asset holders, and our children might rightly suspect that the family’s wealth is decreasing.

Apart from (hopefully) short-run fluctuations in prices, consider the following counter-counter-argument. *If* the history of a public debt unfolds in an orderly way (say, the debt-GDP ratio does not exceed a certain threshold), there will always be a buyer for a bond, either an existing one or a new one replacing an expired one. Therefore, our children (to whom we passed our assets) will experience stable bond

<sup>3</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., p. 52.

<sup>4</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., pp. 49-51.

prices, and their wealth will remain stable: a route of moderate austerity (slightly higher public surpluses in order to reduce the debt) will affect them only marginally. On the contrary, if the debt-GDP ratio is feared to remain high, or even to increase, our children will face two adverse effects: (a) high taxes and/or low transfers (heavier liabilities); and (b) low bond prices (lighter assets). The balance will not be null (not to speak of a default event).

Think, for instance, of the Italian pension system: today's young people's prospects are quite pessimistic, due to the generosity of the system towards their (grand)fathers, and the necessity of regaining equilibrium.

In addition, a high public debt implies high interest payments, even with relatively low interest rates: for Italy, this means almost one tenth of public expenditure. Think of what could be attained, in terms of public spending, with only a half of this figure.

Of course, the above arguments are more compelling in the case of an increasing public debt, and do not imply that debt is an evil in itself. However, the Italian case seems really to be one of persisting deterioration.

Coming back to a point raised above, may I recall that the founder of economic theory, Adam Smith, maintained that a society is kept together by some essential features (the 'cement of society', one might say). First, *sympathy*, that is the ability to share my fellows' desires/needs/sufferings; second, *reciprocal approval*, that is having common expectations, and expecting that these are maintained in time; third, the role of the *prudent man*, that is one who is endowed with a long-run perspective<sup>5</sup>. These features reinforce each other, both synchronically and diachronically: their implication is that the community, and each individual, will tend to abstain from decisions that might endanger their fellows, including their (grand)children. This is the *moral* foundation of a sound society. Unfortunately, in some cases (including apparently the Italian one) the cement of society deteriorates, mainly due to the adoption of a short-term perspective. And it is well known that, in those cases, this perverse attitude is shared by both citizens and the Government, who mirror each other trying to achieve short-term

<sup>5</sup> A. SMITH, *The theory of moral sentiments*, Edinburgh, Kincaid & Bell, 1759. These features pervade also *The Wealth of Nations*: see G. RAMPA, *Crescere, innovare, convincere, approvare: stimoli intellettuali da Adam Smith*, in "Studi economici", n. 100, 2010, pp. 219-234.

gains. Under these circumstances, an increasing public debt might be interpreted as one obvious implication. This is why one could maintain that public debt is also a *moral* question.

Let us, finally, comment briefly on Cottarelli's own recipe: moderate austerity plus higher growth rates. This is a very sound recipe. What can be observed as regards higher GDP and productivity growth rates<sup>6</sup> is that they can be attained only provided that one condition is fulfilled: namely, that a long-run (prudent-man) attitude is adopted. Indeed, no one will invest in higher-productivity activities if no future return is expected: and future returns are grounded on positive expectations about our, and our children's, possibilities.

Perhaps, it is not the case that lower growth rates are a consequence of higher public debts: it might be that they are a *joint* effect of a low *moral* attitude (in Smith's sense).

## THE UNCERTAINTY IN THE REDUCTION OF ITALIAN PUBLIC DEBT

by **Simona Scabrosetti\***

The main message of the very interesting and good reading book "Il macigno" by Carlo Cottarelli is that Italian public debt is too high and has to be necessarily reduced. There are no easy shortcuts, but the two most important ingredients for reducing public debt are: (i) structural reforms, that have to lead to an increase in GDP growth; and (ii) a moderate degree of fiscal austerity, which has to consist in saving revenues from higher growth until a structural budget balance, i.e. the mid-term objective that Italy inserted in its Constitution in 2011, is reached. In other words, primary spending should be kept constant in real terms. Once achieved, the structural budget balance should be maintained over time net of cyclical fluctuations, so that on average the nominal stock of debt would remain constant and the debt ratio would be reduced by the increase in nominal GDP.

<sup>6</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., pp. 65-70.

\* Department of Law, University of Pavia.

According to both Cottarelli's calculations and the medium-term fiscal adjustment plan released by the Italian government in April 2016 in the Documento di Economia e Finanza (DEF), the structural budget balance should be achieved in 2019<sup>1</sup>. However, it seems that the modalities planned by the Italian government to reach this goal build essentially on avoiding the legislated increase in indirect taxes (i.e. discarding the safeguard clauses on VAT and excise duties)<sup>2</sup> and thus adopting some not well specified corrective actions generally referred to a reduction in primary spending in real terms, a revision of tax expenditures, and the implementation of specific programs devoted to increase taxpayers' compliance. As a consequence, a lot of uncertainty characterizes the Italian government plans till now. More specifically, in a political economy perspective, it becomes essential to understand who would benefit and who would be damaged by a selective reduction of public spending because this is crucial for the real feasibility of the spending review itself. And a selective reduction of public outlays, although necessary, is obviously neither an easy nor a quick process.

European fiscal rules, the subject of a chapter of Cottarelli's book, not only force Italy to reach the structural budget balance, but also establish the speed to be followed during this fiscal adjustment path. In particular, the structural deficit should be improved by at least 0.5% per year. Looking at the figures reported in the DEF, this rule does not appear to be respected. For 2016, the European Commission has granted Italy an "unprecedented amount" of flexibility of 0.85% of GDP – about €14 billion – with respect to the target mandated by the European budget rules. Thanks to this flexibility, that directly refers to costs for implementing structural reforms and investments, and for dealing with both the immigration and terrorism emergencies, Italy escaped the excessive deficit procedure, envisaged by the corrective arm of the Stability and Growth Pact, that would have been very dangerous mainly for its potentially negative effects on financial markets. At the same time, in exchange for this flexibility, Italy would respect its structural budget targets in 2017 and in 2018, and go on with the fulfillment of structural reforms.

<sup>1</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di economia e finanza 2016*, April 2016.

<sup>2</sup> The intention of reducing direct taxes (i.e. reducing the number of Personal Income Tax (PIT) brackets, the Corporate Income Tax (CIT) tax rate, and thinking about a new taxation system for partnerships) seems also to be among the hypotheses under evaluation in the Italian government plans.

The second most binding European fiscal rule for Italy concerns the reduction of public debt: the amount by which the debt exceeds the threshold of 60% of GDP (introduced by the Maastricht Treaty of 1992) has to be reduced by at least 1/20th per year. According to the figures showed in the DEF, the debt-to-GDP ratio should decrease from 132.7% in 2015 to 132.4% in 2016, the first reduction in the last eight years. This reduction should become increasingly more relevant in 2017 and in 2018, reaching 130.9 and 128% of GDP respectively. In 2019, the last year considered in the mid-term fiscal adjustment plan, public debt should reach the level of 123.8% of GDP. The Parliamentary Budget Office states, in its evaluations, that these trends do not satisfy the above mentioned rule on the reduction of public debt, neither in a backward looking nor in a forward looking perspective<sup>3</sup>. Moreover, privatization proceeds seem to play a relevant role in this declining trend of the Italian debt-to-GDP ratio, although detailed information on the expected divestiture programs are not yet available. Summing up, a lot of uncertainty characterizes the Italian government plans even when the respect of the European fiscal rules is taken into account.

To conclude, some hints at the results of two sensitivity analyses, included in the DEF, which construct different scenarios for the evolution of public debt as a share of GDP and its sustainability in the mid and long-term. First, we want to refer to the inflation rate, one of the factors of influence for which different assumptions have been evaluated. In fact, an inflation rate close to 2% appears to be crucial in order to reduce the debt-to-GDP ratio in the mid-term. This necessarily leads us to thinking about the relevance of the role played by the Quantitative Easing (QE), the monetary policy adopted by the European Central Bank and extended till, at least, March 2017. The second factor of influence we consider refers instead to the series of pension reforms that Italy implemented from 2004 to 2011, and that Cottarelli himself praises in his book. In fact, the adoption of these reforms permitted not only to reduce the level of debt-to-GDP ratio, but also to bring forward its reduction. Thus, not diverting the positive effect that the past years pension reforms had on Italy's national accounts becomes the actual challenge related to the implementation of the new measures on the flexible exit from labor market (Anticipo pensionistico, or APE) that the government is now evaluating.

<sup>3</sup> UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del Documento di economia e finanza 2016*, April 2016.

## COTTARELLI ON PUBLIC DEBT AND THE POLICIES TO CONTAIN IT: TWO LONG-TERM REFLECTIONS

by Silvio Beretta\*

Carlo Cottarelli<sup>1</sup> offers the reader a brief but clear and well-informed reflection, devoid of any dogmatism, on the “burden” represented by the public debt and on the possible ways of dealing with the problems it poses (the options considered are: leaving the euro for the adhering countries, repudiation, mutualisation, asset disposal, austerity), with particular attention being given to the European aspects of the problem. The Italian case obviously has a privileged position, but Cottarelli’s essay offers further and more general considerations: from the *vexata quaestio* of the relationship between the public debt and new generations to the debt-guilt equivalence. However, the topic dealt with leads to more long-term reflections – two of which are discussed in the following paper – in a view which concerns the crucial determinants of the debt within the context of a “history” which connects its existence (and size) to *other* factors and parameters: the result is a series of situations (and policies) which, according to some authors, are appropriate to clarify the structural evolution of democratic capitalism, its predictable developments and those (subsequent and related) of the European Union.

### 1. *A first reflection*

Along these lines, among others, we can find the essay called *Gekaufte Zeit* by Wolfgang Streeck, Director of the “Max-Planck Institute” for the study of Society at Köln<sup>2</sup>. His analysis takes us back precisely to the *crisis of democratic capitalism*, a crisis which is fi-

\* Department of Political and Social Sciences, University of Pavia; Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere, Milano.

<sup>1</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Milano, Feltrinelli, 2016.

<sup>2</sup> W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2013 (Italian translation *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013: the translation of Streeck’s quotes are by the author from the Italian edition).

nancial, fiscal and also concerns growth which Streeck believes he can diagnose, and within whose development the public debt had and has – together with other identified factors – a precise role: specifically that of helping the system “gain time” and prolonging its existence. As far as the public debt being an appropriate instrument to “delay” the crisis of the system, we can identify previous and successive examples, all of which had the same final goal and all of which failed in their intent, from the end of the 60’s – with the wave of strikes at the end of the decade followed by the first oil crisis – to the “capitalist peace” which had characterized the “golden age”<sup>3</sup> of the postwar reconstruction. So, to quote Streeck, “the economic growth, produced by the synergy of employment and capital, which had increased so much and been so steady and had become a guarantee for employment, an increase in salaries, improved working conditions, improved social status, in terms of more rights and welfare, seemed to be in net decline. At the latest, around the beginning of the 70’s, productive investments of capital threatened to be lower than what was necessary to secure full employment in a context which was expecting increased incomes and increasing social policies. Common sense believed that full employment was the milestone of the social contract of postwar capitalism”<sup>4</sup>. In those circumstances *inflation* was the instrument used by the policy makers to avoid the spreading legitimization crisis. In fact, the expansionary monetary policy allowed incomes to increase more than the level of productivity, while the inflation which followed – and which was particularly intense in the second half of the 70’s – helped maintain social peace in an expanding “consumer society”: “the expedient consisted of defusing the redistributive conflict which was looming between employment and capital by resorting to increasing resources: resources which were only available as money, which was not, or at least was not yet real”<sup>5</sup>. The “monetary illusion”, however, was finally perceived as such: consequently the propensity of the holders of financial capital to restrict investments grew. The result, in the

<sup>3</sup> The term is used by Angus Maddison to define the period 1950-73 (therefore a slightly longer) in A. MADDISON, *The World Economy: a Millennial Perspective*, Paris, OECD, 2001 (Italian translation *L'economia mondiale: una prospettiva millenaria*, Milano, Giuffrè Editore, 2005).

<sup>4</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., pp. 52-53.

<sup>5</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 53.

second half of the 70's, will be stagflation, that is the unprecedented fact that strong inflationary tensions and waves of recession happened jointly, which will determine, starting off with Reagan in the United States and Thatcher in the United Kingdom, drastic deflation policies and the consequent sharp increase of the rate of unemployment. To quote Streeck again "... it was exactly as a result of these measures, as well as the wave of tough recession and a high steady rate of unemployment that the deflation of the national capitalist economies brought to the rest of the world for varying periods of time, that the question regarding the legitimation of the old post-war capitalism and the late capitalism which still existed, reemerged"<sup>6</sup>: within these new circumstances the *public debt*, with the governments recourse to financial resources from private credit which was financing future tax revenue, was to become the measure set up to contain the social conflict in a strongly neoliberalist context characterized by reforms of labor markets and labor law, in keeping with the new social-economic environment. This way of "gaining time" will also find its limit in a series of circumstances: in the need to satisfy the increased need for welfare following the negative repercussions on employment of the deflationary policies which had been set up (and the need to meet the related costs), the increased "weight" of the debt determined by the containment of inflation, the increasing cost of servicing the debt and the increasing concern regarding the solvency of the sovereign debtors. The budgetary policies which should have been set up, with the aim of "adjusting" public spending, would have brought unsustainable political costs because of the effect that the subsequent contraction of the demand would have had on the use of the available productive resources, particularly labor. Therefore, recourse to *private debt* represented (especially in the United States, Great Britain and Sweden from the 90's) the ulterior instrument which could be used to postpone the delegitimation of the system. To quote Streeck once again, "the reply is an advanced injection of solvency thanks to a second wave of liberalization of the capital markets [the first goes back to the Reagan era, *n.d.r.*], which helped set off a rapid increase of the private debt. Colin Crouch defined this phase of capitalist development as 'privati-

<sup>6</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 54.

sed keynesianism”<sup>7</sup>: the self-regulation of the markets will be the cardinal principle of this third phase whose aim, like that of the previous phases, was to increase the resources available in favor of the redistributive objectives which were the main concern of the policy makers.

The sequence suggested by Streeck is both logical and chronological, but its different phases come together to determine a “unitary” result which then articulates into the three crises which all occur at the same time and are in any case connected among themselves and which, as we mentioned at the beginning, are an unprecedented situation in the history of democratic capitalism. More specifically we are talking about the *crisis of the banks*, the *crisis of public finance* and the *crisis of the real economy*: the first aggravates the second and the third, the second one aggravates the first (Stiglitz denounces the paradox by which the banks save the States and the States save the banks), the first two aggravate the third which in turn reacts both on the first and on the second one. Contemporaneity and interdependence set back the policies which might be able to contrast one and/or the other crisis situations: just think of the effects of the contraction of the main variables of the real economy which are usually determined by intervention which has the aim of containing and/or reducing the public deficit and debt, all of which lead Streeck to say that “The field of political action is mined by an unlimited quantity of unpredicted consequences. Whatever politics does to solve the problem, sooner or later it creates a new problem; whatever stops a crisis worsens another one .... There are too many things which need to be dealt with at the same time; short-term solutions hinder long-term ones; long-term solutions are not even considered because there are problems which need immediate attention and must be dealt with before all others”<sup>8</sup>.

Therefore Streeck’s sequence considers the trend of the public debt as *one of the steps* in a series of policies which are all deliberately orientated towards a strategic objective: helping democratic capitalism “to survive” (from a logical and chronological point of view) even when it has reached its limit beyond which the socio-economic conditions for its “perfect functioning” in terms of growth, already reached

<sup>7</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., pp. 58-59.

<sup>8</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 31.

in the past, have failed. The fact that the theoretical background of the essay is very clear (the School of Frankfurt, the reference being the extended version of lectures on Adorno held by the author in June 2012 at the Institute of social research in Frankfurt) does not, however, lessen the interest for an approach which abstains from any automatism and undiscerning approach of “evocative” historical regularities, but sets an aggregate and a policy (public debt and its increase) in the wider context of a social system and the balances /imbalances which characterize it in time. In this way we avoid “de-contextualizing” a complex phenomenon (public debt and its policies) and blaming the developments prevalently to short-term motivations and/or political will which are (sometimes) not well-intentioned. Above all it is easier to understand the underlying ideas (and interrelations) which in Italy as well as in other countries, as Cottarelli says, hinder the “release from the debt”. Therefore, in general terms we can agree with Cottarelli when, speaking about the Italian situation, he reminds us that “...too much public debt is bad for us for three reasons. First of all, it exposes us to the risk of financial instability which can cause severe damage to the economy as a whole. Secondly, a high debt slows down the potential growth and stops us from stabilizing the economy with a fiscal policy in response to a shock. The third reason...is a ‘moral’ one: if we accept the idea of living with a high debt we get used to the idea of blaming the community as a whole when responsibilities should fall on each individual”<sup>9</sup>; he also says that “The right way consists in combining a moderate fiscal austerity with reforms which raise the growth rate of our GDP”<sup>10</sup>. No objections to be made, therefore, except for some comments and further explanations regarding these statements; what Streeck’s sequence and other approaches along the same lines<sup>11</sup> are trying to warn us against, as we have already said, are

<sup>9</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., p. 55.

<sup>10</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., p. 162.

<sup>11</sup> Cf. for example C. CROUCH, *Privatised Keynesianism. An Unacknowledged Policy Regime* in “British Journal of Politics and International Relations”, n. 11, 2009, pp. 382-399 and G. KRIPPNER, *Capitalism on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge (Ma), Harvard University Press, 2011. Cf. also J. STIGLITZ, *The Roaring Nineties. A New History of the World’s Most Prosperous Decade*, New York-London, W.W. Norton & Company, 2003 (Italian translation, *I ruggenti anni Novanta: lo scandalo della finanza e il futuro dell’economia*, Torino, Einaudi, 2004).

the risks of de-contextualizing: that is, not giving due consideration to the socio-political “path” in which the public debt is set nor the reasons or the various steps of this path, nor the system of interrelations which it determines, and finally and consequently not even the limits it creates which ends up opposing the policy makers when they adopt containment and/or debt reduction policies.

The European dimension of the problem of the public debt is a further (fundamental, especially today) aspect of the theme we are discussing, an aspect which Cottarelli as well as Streeck focus their attention on. Cottarelli’s approach, as can be expected, is reasonably orthodox, therefore it conforms to the present “fiscal rules” used in the various countries of the Union and those in force in the eurozone and are compatible with a monetary union which corresponds to an institutional structure which is still prevalently “intergovernmental”, and which is also (because of this structure) extremely complicated “...for two reasons. First of all to try and reconcile the need for fiscal discipline in the medium-term with the need for flexibility in the short-term. Secondly, when you don’t trust your partners completely..... you tend to codify everything in great detail”<sup>12</sup>. Furthermore Cottarelli dedicates particular attention to the fiscal rules of the Italian Constitution, with special attention to the new formulation of art. 81 introduced in 2012. Streeck’s approach (he dedicates two of the first four chapters and almost half of the book to the “European question”) is obviously different but it is symmetrical to the one used to deal with the general theme of democratic capitalism and its perspectives. I will briefly discuss these. The diagnosis is a “Hayekian drift”<sup>13</sup> of Europe (characterized by the de-democratization of the economy and the de-economization of democracy) which leads to radically pessimistic conclusions regarding the resilience of the present institutional assets and the reason for this “...is the fact that in a federation of nation-states the diversity of interests is greater compared to the diversity within a single state, and at the same time the sense of identity to overcome conflicts is weaker”<sup>14</sup>. On the other hand, “The last financial

<sup>12</sup> C. COTTARELLI, *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, cit., p. 137.

<sup>13</sup> With reference to F. VON HAYEK, *The Economic Consequences of Inter-state Federalism* in “New Commonwealth Quarterly”, vol. V, n. 2, September 1939, pp. 131-149.

<sup>14</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 121.

and fiscal crisis – and the down fall of the Soviet bloc after 1989, with the subsequent inclusion in the European Union of a new Eastern area – marked the end of the plan to create a European economic and social convergence by means of subsidies...It was no longer possible to remain faithful to the promise of political and social convergence on the grounds of economic growth, within a program which foresaw both the expansion and the strengthening of the European Union”<sup>15</sup>. If this was and still is the base of the creation of Europe, the present expansionary monetary policies repeatedly practiced by the European Central Bank (but also by the Federal Reserve) represent what could be considered the *fourth mode* (or the fourth strategy) to postpone the crisis of democratic capitalism: or more precisely the mode which is compatible with a situation whereby “the money factories closed their doors when their potential clients found themselves overcome with debts, leaving them in the situation where they didn’t know which of their credits they could count on”: this encouraged the central banks, in the context of multilevel international regime, to “...feed the banks and all those who were dependent on profits, like children, with increasingly sophisticated injections of artificial money”<sup>16</sup>. Based on these considerations it is hard to formulate optimistic predictions on the future of the European Union, at least as regards its present assets.

## 2. *A further reflection*

The second consideration which I shall briefly describe is connected to the first one and it compares the public debt, as the potential objective of policies which aim to reduce it, and a long-term characteristic of the world system which is also one of the most studied in contemporary literature (by Atkinson, Bourguignon, Deaton, Krugman, Milanovic, Piketty, Sen, Stiglitz among others<sup>17</sup>), that is *inequality*,

<sup>15</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., pp. 170-171.

<sup>16</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 192.

<sup>17</sup> Cf. for example, of each of the authors quoted: A. B. ATKINSON, *Inequality. What Can Be Done?* By the President and Fellows of Harvard College, 2015; F. BOURGUIGNON, *La mondialisation de l'inégalité*, Paris, Éditions du Seuil et La République des Idées, 2012; A. DEATON, *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton, Princeton University Press, 2013; P. KRUGMAN, *The Conscience of a Liberal*, New

whose trend is certainly a function of the measuring criteria adopted, but is increasing, especially *within* some of the great systems like the United States in particular (there are many reasons for the phenomenon in this country, from the global crisis itself to the pro-rich fiscal policies of the second Bush, and as far back as Reagan). What would then be the possible relation between contrasting the debt and contrasting inequalities? Policies which try to contrast the latter with monetary disbursements and/or the reduction of the tax rates in favor of lower incomes would, all other things being equal, increase the deficit and the debt<sup>18</sup>, hence the fragility of the system and also the risk that this could “import” crises: on the other hand the lack of contrast – as well as the predictable socio-political consequences – would also give way to an insufficient demand, therefore insufficient growth and consequently greater weight to the “burden” of the debt. The heavy debt and the “excessive” and/or increasing inequalities would force the policy maker – with the reserve specified in point 18 – to choose between two equally unfavorable alternatives: low growth determined by insufficient demand with negative consequences on the relation between the debt and GDP on the one hand, or, on the other hand, expansive policies which could increase the deficit and the debt, therefore imposing restrictive intervention which would have repercussions on growth and therefore on the “weight” of the debt. The increase of inequalities in at least one of its meanings (the one *within* the systems or within some of them) is normally associated with the intensification of the globalization process, a circumstance which suggests a possible trade-off between globalization itself (a basic trend which has included populations in productive system which had previously been excluded) and the increase of inequalities. The trade-off between greater equality and greater integration would in turn introduce another one, through the

York, W.W. Norton & Company, 2007; B. MILANOVIC, *The Haves and the Have-Nots. A Brief Idiosyncratic History of Global Inequality*, New York. Basic Books, 2011; T. PIKETTY, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Editions du Seuil, 2013 and *L'économie des inégalités*, Paris, Éditions La Découverte, 2014; A. SEN, *On Income Inequality*, Oxford, Clarendon Press, 1973; J. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York, W.W. Norton & Company, 2012; finally A.B. ATKINSON, F. BOURGUIGNON (eds), *Handbook of Income Distribution*, Amsterdam, Elsevier, 2015.

<sup>18</sup> The result would be different if the policy maker were to intervene with fiscal tightening up on higher incomes and /or property (according to proposals put forward by Atkinson and by Piketty in the works cited in the previous footnote): even in this case the trade-off would, at least in part, be “restored” in the presence of high international mobility of capital and / or of countries which behave like free riders.

relation between inequality and debt: that is the trade-off between greater integration and contrast of debt. The promotion of the first, which would increase internal inequalities, would induce the policy maker to implement redistributive policies with possible negative effects on the debt and, in the case of contrast policies, there would be effects on growth, because of the “cost” of the above-mentioned policies in terms of growth itself; policies to contrast the debt would otherwise have possible negative effects on the degree of integration of the country within the global system. Therefore, in conclusion, in the hypothesized trade-off we can see the strengthening of a tendency towards *secular stagnation* predicted by many and which would end up making any adjustments, including the one regarding the public debt which we are discussing, problematic and it would worsen the position of those who are weaker: the slowdown in the growth of productivity and the diffused trend of an aging population also aggravate the context.

In addition to these basic problems, today’s Europe also faces difficulties caused by inadequate integration, which in turn create problems for the third of the possible hypothesized “remedies” suggested by Cottarelli, namely that of the mutualisation of the debt of the Union countries. The author blames this difficulty on the lack of cooperation of the adherent countries. Euroscepticism in turn, is significantly correlated to the increase of inequalities, as we can see from a recent survey carried out by the University of Amsterdam which concludes that “...increases in levels of income inequality in a country lead to increases in euroscepticism” and furthermore that “...this effect is strongest for the least educated”<sup>19</sup>. Naturally a context of decreasing cooperation makes any project of even partial mutualisation of national debts, like the one recently formulated by a group of economists coordinated by Lucrezia Reichlin, more difficult to implement. This further pushes “beyond the bounds of reality” the image of a Federal Europe longed for by Ignazio Visco some years ago in his *Concluding Remarks*, where he stated with great concern that “We feel the absence of some of the fundamental characteristics of a federation of states: decision-making processes that favor the adoption of far-sighted policies in the general interest; shared public resources for financial stability and growth; rules that are truly accepted; and commonly agreed and timely measures

<sup>19</sup> Cf. T. KHUN, E. VAN ELSAS, A. HAKHVERDIAN, W. VAN DER BRUG, *An ever wider gap in an ever closer union: Rising inequalities and euroscepticism in 12 West European democracies, 1975-2009*, in “Socio-Economic Review”, vol. 14, n. 1, 2016, pp. 27-45.

for the financial system and banks. These are tasks and conditions that lie outside the sphere of the European System of Central Banks: they imply political responsibilities, both at National and European level”. Nevertheless, he stressed that “if the euro area were viewed as a single entity, having, for instance, the form of a federal state, there would be no alarms regarding the resilience of its monetary and financial structure, notwithstanding the worries about the repercussions of the financial crisis on the economic cycle, banks and markets. But there is no political union in Europe. In the long term this makes monetary union more difficult to sustain; tangible progress must be made in the European construction; a path must be charted with political union as its ultimate goal, and each step marked along the way”<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> BANCA D’ITALIA, *The Governor’s Concluding Remarks*, Ordinary Meeting of Shareholders, Rome, 31 May 2012, pp. 13-14.

## **IN RICORDO DI ARTURO COLOMBO**

*Il 6 giugno 2016 si è spento a Milano Arturo Colombo, professore emerito dell'Università di Pavia, già professore ordinario di Storia delle Dottrine Politiche, per oltre mezzo secolo assiduo collaboratore de "Il Politico".*

*Si riportano di seguito gli indirizzi di omaggio del Rettore, Fabio Rugge, e di Marina Tesoro, professore ordinario di Storia contemporanea, pronunciati in occasione delle esequie nel cortile Volta dell'Università di Pavia.*

## **RICORDO DI FABIO RUGGE**

Diciamo addio stamane a un uomo importante. Arturo Colombo, professore emerito di Storia delle dottrine politiche, si ritrova con noi in questo cortile, oggi, per l'ultima volta. Stringendoci a sua moglie Elena e ai suoi figli Augusto, Claudio e Chiara, prendiamo commiato da lui serenamente, ma al tempo stesso con irresistibile malinconia. Lo vediamo allontanarsi, col suo sorriso cordiale, incorniciato da quella sua barba un po' da saggio ribelle. Lo vediamo salutarci con le sue mani così espressive. È un saluto gentile ed elegante, di un'eleganza senza tempo, cioè assoluta.

Il professor Colombo è stato un maestro. Certo, raramente non si afferma questo di un cattedratico. Ma mai l'affermazione è stata tanto vera come in questo caso. Un autentico maestro è rigoroso ed esigente. Arturo Colombo è stato guida sicura, suscitatore sollecito, figura influente, come deve essere un maestro. Ma è stato anche affabile, comprensivo, solidale – e soprattutto amato: amato davvero e senza riserve, come non sempre ai maestri riesce di essere.

Il professor Colombo è stato uno studioso. È stato autore letto, ascoltato, apprezzato in tutta Italia. È stato storico di idee e di uomini. Li ha discussi e narrati attraverso ricerche creative e scrupolose. Nell'epoca di una storiografia intesa sempre più come scienza sociale, ha scelto una sua diversa via. Ha privilegiato il volto e le voci degli uomini e delle donne. Lo ha fatto – pensando bene – da figlio di pittori, qual era, con la convinzione cioè che un tratto, una *nuance*, uno sfondo possano dire molto di più che statistiche, categorizzazioni, generalizzazioni.

Il professor Colombo è stato un prezioso collega. Ha inteso il servizio a questo Ateneo come un imperativo. Cooperava con naturalezza, offriva consigli disinteressati e discreti, si conformava alle decisioni istituzionali. Ha reso la sua intelligenza, la sua esperienza, il suo carisma cemento della nostra comunità e non strumenti di protagonismo. Scherzando, sosteneva di aver fatto voto alla Madonna di Czestochowa che mai avrebbe assunto cariche. Assunse però molti carichi e li portò con leggerezza.

Il professor Colombo è stato un uomo di principi. Credo che, almeno tra queste mura, l'espressione non suoni arcaica. Egli ha abbracciato le fondamentali idee di libertà e solidarietà e, con esse, una costellazione di valori: la giustizia sociale, la tolleranza, la moderazione, la mitezza. A questo vangelo laico si è mantenuto fedele; anzi, se ne è fatto interprete e propalatore efficacissimo. Tra il suo magistero accademico e il suo impegno civile può essere infatti tracciata una retta che non registra né interruzioni né scarti.

Ma Arturo Colombo è stato ben più di tutto questo. Ha allargato confini, propiziato amicizie, custodito memorie, alimentato dibattiti, conciliato generazioni, animato la stampa, dato un modello di cittadinanza attiva. La sua allieva, Marina Tesoro, ne parlerà tra un attimo, meglio e più ampiamente. Io mi atterrò a uno degli insegnamenti del professor Colombo: un discorso che dura la metà è bello il doppio. Vorrei dunque terminare qui il mio saluto.

Aggiungo solo questo. La comunità perenne che è questo Ateneo ha verso Arturo Colombo un debito che non potrà estinguere. Possiamo, al contrario, solo proporci di approfondirlo, attingendo all'eredità che ci lascia. Possiamo solo esprimergli oggi, in questo congedo, un ringraziamento profondo e sobrio, come nel suo stile. Glielo porgo come rettore della sua Università. Glielo porgo, permettetemelo, come amico.

## RICORDO DI MARINA TESORO

Arturo Colombo aveva la straordinaria capacità di scegliere e usare le parole. Lo faceva in modo impareggiabile: la frase più adatta alla circostanza, l'espressione migliore per definire un concetto o esprimere un sentimento.

Oggi qui, per dargli l'ultimo saluto nella Università che è stata la sua casa, Elena, Augusto, Claudio e Chiara hanno proposto che fossi io, sua allieva, anzi sua scolaria come lui usava dire, a prendere la parola, dopo il Rettore. Li ringrazio. Lo faccio con emozione profonda, ben consapevole che invece io non saprò trovare le parole più giuste, come lui sapeva fare.

Ma d'altra parte mi sono immaginata quel suo sguardo arguto e quel sorriso di incoraggiamento, che mi è capitato tante volte di vedere quando lui stesso mi chiamava a una sfida difficile. Dire di Arturo in questo cortile, che mille volte ha attraversato, è per me un grande onore e rappresenta l'occasione, per quanto avvolta di profonda tristezza, per manifestargli, di nuovo ed estremamente, stima, gratitudine, riconoscenza, affetto.

Fin da ragazzo Arturo aveva scelto di fare lo storico di professione. Ed ha finito per diventare, come ha scritto Giovanni De Luna, un Maestro per storici di più generazioni, dagli anni Sessanta fino a oggi.

Un Maestro: questa è di certo la definizione che più gli si attaglia e che meglio sintetizza il suo profilo.

Maestro non soltanto di scienza, ma anche di vita. Dispensava con infinita generosità e totale disinteresse i suoi talenti, le sue conoscenze, la sua cultura. E trasmetteva al contempo valori (la libertà di pensiero, l'onestà intellettuale); principi (mazzinianamente, la consapevolezza dei diritti e il senso del dovere); regole di comportamento (il rispetto degli altri, l'equilibrio, la correttezza, la pulizia del linguaggio). Si poneva sempre senza alcun sussiego, senza arroganza. Con autorevolezza sì, ma con empatia e sempre sul filo dell'ironia. In effetti, l'ironia era un tratto saliente del suo carattere.

Aveva profondo il senso delle istituzioni e tra queste *in primis* dell'Università. Sentiva la responsabilità non soltanto scientifica ma anche etica che compete a quanti svolgono il mestiere di docente e di ricercatore. È stato uno studioso di altissimo valore, ma anche un grande divulgatore, un docente seguito e amato nelle aule universitarie, ma anche un conferenziere capace di affascinare le platee più diverse; un vulcano di iniziative scientifiche – convegni, seminari,

incontri – ma anche un organizzatore di cultura, spaziando in campi diversi, dalle mostre a carattere storico alle esposizioni artistiche, dalle presentazioni di libri (davvero tante e non solo di argomento storico) alla comunicazione audiovisiva.

Un accademico a tutto tondo (con quale orgoglio indossava in Aula magna nelle inaugurazioni dell'anno universitario la toga e il tocco già appartenuti a Vittorio Beonio-Brocchieri, il maestro ammirato, che non perdeva occasione di ricordare!), ma al contempo un accademico anomalo, che non si è mai rinchiuso nella torre d'avorio (espressione sua consueta), ma che ha sempre scelto di calarsi nella realtà, partecipando da testimone e da attore, con pacatezza e altrettanta fermezza, al dibattito culturale e civile del Paese: penso per esempio ai suoi interventi sulle riforme dell'Università nel corso dei decenni; ricordo le sue decise prese di posizione quando, ad un certo momento, si alzò in certi ambiti una marea revisionista che aveva poco di scientifico e appariva piuttosto strumentale, di netto segno antiresistenziale.

Un accademico anomalo anche nelle relazioni con i colleghi, che quasi mai rimanevano ingessate entro le regole della formale cordialità, ma si traducevano invece, per lo più, in autentiche amicizie, in momenti di socialità condivisa, in cene o scampagnate, in appuntamenti da non mancare, come i rapidi pranzi al tavolo sempre riservato al professore nel Caffè dell'Arte, lui sempre capotavola e un gruppo di fedelissimi a fare da contorno, godendo della sua conversazione e dei suoi infiniti aneddoti.

Un accademico anomalo, proprio del tutto anomalo, per un particolare aspetto: perché si prendeva cura anche dei giovani che non erano suoi allievi diretti, compresi taluni che studiavano materie diverse, perfino assai distanti dalle nostre. Se coglieva l'intelligenza, il valore e la volontà era pronto a incoraggiare e ad aiutare concretamente. Tanti gli devono tanto.

La sua seconda professione – e ci teneva molto – è stata il giornalismo. Cominciò giovanissimo, all'inizio degli anni Sessanta, firmando i suoi primi pezzi sull'*Avanti!* e sul *Corriere della Sera* (una collaborazione ininterrotta quasi fino agli ultimi mesi di vita), poi ancora sulla *Voce Repubblicana*, sul *Resto del Carlino*, più di recente sul *Corriere del Ticino*, un quotidiano molto diffuso nella Svizzera italiana.

Sono stati numerosi, e diversi nel tempo e nello spazio, i luoghi nei quali Arturo ha preso posto, ponendosi naturalmente al centro di una fitta trama di relazioni. Ed è accaduto spesso che i suoi amici siano diventati amici tra loro. Lui sapeva gettare ponti tra le persone, lega-

re i fili, contaminare virtuosamente ambienti diversi. Aveva il culto dell'amicizia.

Era cittadino d'Europa: il credo europeista appreso da Mazzini e da Cattaneo lo accompagnerà costantemente e si rifletterà anche nei suoi studi (un titolo per tutti. *Voci e volti dell'Europa*, 2009). Credo si possa dire siano stati quattro i poli principali del suo operare, fruttuoso e incessante.

Il primo polo è naturalmente Milano, il luogo di nascita nel 1934 in una famiglia di artisti, il luogo dove dove ha vissuto insieme a Elena e ai tre figli. Milano voleva dire la Fondazione Riccardo Bauer, a lungo presieduta; l'Umanitaria, che ha animato con passione e competenza, sedendo nel consiglio direttivo; le tante società e istituzioni delle quali ha fatto parte, come per esempio la Associazione degli amici dell'Università di Gerusalemme o l'Associazione mazziniana italiana; Milano significava biblioteche, archivi, luoghi di studio come il Museo del Risorgimento a lungo diretto dal suo amico carissimo Marziano Brignoli o la Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, nelle cui sale di consultazione in via Romagnosi era facile incontrarlo, spesso insieme a Leo Valiani. A Milano Arturo era ospite fisso nei circoli e nelle associazioni, chiamato a tenere conferenze o presentazioni, per esempio la sede dell'Unione Femminile o alla Casa della Cultura. Milano voleva dire le case editrici e le famiglie di editori che amavano frequentarlo (Mondadori, Feltrinelli, Mursia). E infine, soprattutto, Milano voleva dire il *Corriere della Sera*. Ha conosciuto tanti direttori Arturo, in oltre cinquant'anni di collaborazione: tra quelli da lui più stimati oltre a Spadolini, Alberto Cavallari e Ferruccio De Bortoli. E non mancava mai di invitarli a Pavia e di farceli conoscere. Al *Corriere* ha stretto amicizie e sodalizi intellettuali duraturi, penso ad esempio quello con Sergio Romano che, tramite lui, era diventato quasi di casa, qui in Università. Per la sua attività poliedrica, si potrebbe dire da intellettuale militante, il Comune di Milano a suo tempo ha voluto insignirlo del titolo di cittadino benemerito.

Il secondo polo è Firenze. Il capoluogo toscano ha voluto dire la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", dove insegnò per diversi anni, riuscendo a formare una schiera qualificata di scolari, alcuni destinati alla carriera universitaria. Firenze significava la casa editrice Le Monnier, presso la quale, nella collana "Quaderni di storia" diretti da Giovanni Spadolini, ha pubblicato alcune sue opere e fatto pubblicare i lavori di allievi e allieve. Firenze era la rivista *Nuova Antologia*,

riportata a nuova vita proprio da Spadolini, alla quale Arturo ha dedicato molte energie.

Il rapporto tra Colombo e Spadolini è stato forte e costantemente rinnovato: un'affinità elettiva, una condivisione di idee e di orientamenti nel segno della tradizione repubblicana laica, liberale e democratica.

Il terzo polo è Lugano e la Svizzera italiana. Intense le sue frequentazioni con gli ambienti accademici e intellettuali oltre confine. Negli ultimi anni, con la consueta generosità e competenza, nella veste di vice presidente, ha offerto idee e stimoli preziosi all'attività meritoria del comitato italo-svizzero per la pubblicazione delle opere di Carlo Cattaneo.

Infine il quarto polo è Pavia, la patria elettiva, la città che ha cercato sempre di valorizzare attraverso le attività accademiche e extra accademiche: per esempio la Matricola d'onore inventata da Vittorio Beonio Brocchieri, oppure anche l'ALAT, l'Associazione alunni dell'Ateneo ticinese. Arturo è riuscito a portare a Pavia, per consegnare il papiro disegnato da Giuseppe Novello, personaggi del calibro di Von Karajan, Bacchelli, Fellini, e perfino il premio Nobel Giulio Natta. Oppure ancora il Premio Angelini sostenuto dal Lyon Club "Pavia le Torri", che lo ha visto sedere nella giuria e svolgere la funzione di gran maestro di cerimonie in Aula Fosciana, mentre nel corso del tempo sfilavano personalità come Indro Montanelli, Gianfranco Ravasi, Dacia Maraini, Claudio Magris.

Con i colleghi cittadini Arturo intratteneva rapporti costanti, partecipando alla loro vita e anzi, frequentemente, anche proponendo attività culturali di ampio respiro: non soltanto in Ghislieri, il suo (il nostro) collegio, nel quale era entrato come alunno nel 1953 continuando a preservare un orgoglioso senso di appartenenza, ma anche nello storico collegio "rivale", il Borromeo, e molto spesso nel Collegio Nuovo.

È stato anche presidente del Centro Manoscritti e vicepresidente della Fondazione Maria Corti, a dimostrazione del fatto che, per un uomo di cultura come lui, il criterio dell'appartenenza scientifico-disciplinare non risultava in alcun modo applicabile.

Pavia – le sue strade, le sue piazze, le sue chiese – Arturo ha imparato a conoscerla e ad amarla attraverso la frequentazione con don Cesare Angelini, verso il quale nutriva una sorta di venerazione. A lui ha dedicato pagine stupende. Una delle sue ultime compare in città, non molti mesi orsono, è stata in occasione di una giornata dedicata in Duomo al piccolo sacerdote-letterato dai capelli candidi. Memorabile

il discorso proposto in quella occasione a un pubblico, come al solito, incantato.

Ma Pavia ha significato, nella vita di Arturo, in primo luogo l'Università e la Facoltà di Scienze politiche, della quale si può ben dire sia stato l'anima, insieme a Lillo Scaramozzino, amico fraterno, con il quale ha condiviso per decenni la cura della rivista "Il Politico". In Facoltà, poi diventata Dipartimento, Arturo ha lavorato oltre mezzo secolo, prima come assistente di Beonio-Brocchieri, quindi come incaricato di Storia dei partiti e movimenti politici. Una volta conseguita la libera docenza (Norberto Bobbio tra i suoi giudici), nel 1976 è diventato professore ordinario di Storia delle dottrine politiche, insegnamento che ha tenuto fino al pensionamento nel 2007, per poi passare il testimone a un'altra sua scolaria, Giovanna Angelini. Riconosciutogli il titolo di professore emerito, in Dipartimento ha continuato a venire, fino a che ha potuto, per tenere lezione – il corso, gratuito, che si era tagliato a misura, si intitolava "Storia delle idee d'Europa" – per ricevere gli studenti, ricercatori, amici e colleghi nel suo studio, sempre un po' disordinato, tra fascicoli, estratti, pile di libri, dove tutti prima o poi finivamo per affacciarci nel corso della giornata.

Per concludere vorrei brevemente ricordare Arturo Colombo come didatta e come studioso.

Aveva uno stile tutto personale di insegnare, vivace come era lui, ma in più direi dinamico, mosso, tale da non consentire cali di attenzione tra gli studenti. Sapeva proporre argomenti interessanti e coinvolgenti, invitava studiosi di prestigio internazionale per lezioni straordinarie nell'ambito dei suoi corsi (ricordo per tutti Charles Mayer e George Mosse) e, ben prima che sorgesse l'alba delle slide e dei powerpoint, non mancava di accompagnare spesso le spiegazioni con le immagini (un ritratto di Rousseau, una fotografia di Hannah Arendt...). La sua disponibilità all'ascolto o all'approfondimento con gli studenti era totale.

Quando mi sono iscritta alla Facoltà di Scienze politiche correva l'anno 1968, periodo di turbolenze e di contestazione di qualsiasi autorità, compresa quella dei professori. Posso testimoniare che il professor Colombo venne subito riconosciuto, anche dai più agitati, come un interlocutore da rispettare, uno dei pochi "docenti democratici", come allora si diceva. Nessuno ebbe motivo di contestarlo e non perché si mostrasse condiscendente o cedevole, ma invece perché sapeva anticipare le domande, proponendo lui per primo quel modello di conoscen-

za critica che era alle origini delle istanze del movimento studentesco, nella forma della interazione tra docente e studenti attraverso seminari, letture extra-manuale, discussione di testi.

Peraltro all'esame, che con lui non rischiò mai di diventare collegiale o "di gruppo", esigeva una preparazione impeccabile, rimanendo tanto rigoroso e severo quanto giusto nel formulare il voto. A questo modo di fare didattico si è sempre attenuto anche negli anni a venire. Le sue lezioni, come quelle di un altro dei grandi maestri che abbiamo perduto, Giorgio Borsa, sono state sempre molto frequentate e sono rimaste nella memoria di tanti di noi.

Quale miglior risultato per un docente essere prima seguito e poi ricordato dai suoi studenti?

Di Arturo Colombo come studioso non posso qui che delineare per tratti minimi i percorsi, perché ci sarà modo di rendere omaggio in ambito scientifico alla sua indiscussa valentia e alla originalità dei suoi contributi.

Come testimoniano anche i corsi di insegnamento nei quali riversava i risultati delle sue ricerche (così deve fare un buon professore universitario), egli ha coltivato in parallelo due campi di ricerca, quello del pensiero politico e quello della storia contemporanea. Il centro rimaneva sempre la politica, affrontata attraverso lo studio delle idee, delle istituzioni, delle organizzazioni (i partiti, i movimenti) ma anche, e direi forse soprattutto, attraverso le biografie, "le voci e i volti" come recitano i titoli di alcuni suoi libri.

*Idee politiche e società* del 1966 è la sua prima monografia impegnativa, un affresco delle grandi correnti del pensiero politico da Platone a Marx e oltre. Di poco successivo come anno di edizione un prezioso volume, più volte adottato come testo di studio, sarà *La dinamica storica dei partiti politici*. Sono venuti poi nei primi anni Settanta i lavori dedicati alla rivoluzione russa e ai suoi principali protagonisti, Trotskij e Lenin: *Lenin e la rivoluzione* è un pilastro della sua sterminata bibliografia, una proposta interpretativa originale e assai innovativa, controcorrente per i tempi.

Ma l'ambito di indagine storica dove Arturo, a mio avviso, ha dato il meglio di sé è stato lo studio di quei movimenti e di quei personaggi, anche minori, per lo più *Eretici e dissidenti* (è il titolo del libro scritto a quattro mani con Giovanna Angelini) a lui più congeniali sotto il profilo ideale, in un'area che sommariamente potremmo definire liberal-democratica e repubblicana o, se vogliamo riferirci alle organizza-

zioni politiche, in uno spazio che sta tra la Giovine Italia, Giustizia e Libertà, il Partito d'Azione e il Partito repubblicano.

Mentre dominavano le narrazioni sui grandi partiti di massa lui ha saputo far parlare l'Italia di minoranza, saldamente ancorata alla tradizione laica e democratico-risorgimentale, seguendo il filo rosso – gli piaceva questa espressione – che da Mazzini e Cattaneo porta all'antifascismo di Gobetti, di Salvemini, dei fratelli Rosselli, per arrivare al federalismo europeista di Ernesto Rossi e Altiero Spinelli.

Riccardo Bauer di Giustizia e Libertà e del Partito d'Azione era stato un protagonista (con tutte le relative implicazioni: carcere, confino, Resistenza), eppure quasi nessuno lo conosceva perché dopo la guerra, rifiutando onori e possibilità di carriera politica, egli si era ritirato dalla scena preferendo svolgere la sua missione di educatore civile presso la Società Umanitaria di Milano. Si deve proprio ad Arturo la sua riscoperta e la valorizzazione della sua storia. Il libro *Riccardo Bauer e le radici ideologiche dell'antifascismo democratico* è un lavoro di grande qualità storiografica, scritto con mano assolutamente felice.

Arturo amava occuparsi di questi *Padri della patria. Protagonisti e testimoni di un'altra Italia* (è un altro suo titolo, del 1985), uomini dalla schiena dritta, perché riteneva che le loro storie e i loro esempi avessero ancora molto da insegnare, soprattutto ai giovani, cittadini di una repubblica troppo spesso a rischio di crisi o di caduta.

Alla radice del rigoroso lavoro storiografico stanno dunque sempre anche un monito etico e un messaggio civile.

Insomma, Arturo non soltanto non ha mai cessato di comportarsi da Maestro di scienza e di vita, come ho già detto, ma è stato anche un grande Maestro di democrazia.

La sua eredità non andrà dispersa. È una promessa.

**L'AFGHANISTAN FRA STORIA MILITARE  
E BATTAGLIE DIPLOMATICHE:  
A PROPOSITO DI UN RECENTE VOLUME**

**di Silvio Beretta**

1. *Una storia politico-militare dell'Afghanistan*

La nota che segue trae spunto da un saggio recentemente pubblicato da due autori caratterizzati da esperienze professionali diverse ma complementari, che hanno trovato un'occasione di convergenza nell'analisi di un paese da molti anni al centro dell'attenzione (e delle preoccupazioni) del mondo: l'Afghanistan<sup>1</sup>. Il generale di Corpo d'Armata Giorgio Battisti è stato infatti il primo comandante del contingente italiano nella missione ISAF in Afghanistan nel 2001, dove è ritornato in posizioni di comando dal febbraio al giugno 2003 e ancora nel 2007, ed è stato nuovamente a Kabul come Capo di Stato Maggiore del Comando di ISAF dal gennaio del 2013 al gennaio del 2014. La coautrice del volume, Federica Saini Fasanotti, collabora con l'Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito e ha al proprio attivo monografie di storia coloniale, in particolare di storia militare. La collaborazione fra due autori, dalle competenze differenti ma "unificate" dall'oggetto della loro ricerca, ha quindi prodotto un saggio assai articolato che, pure inserito in una collana ("Testimonianze fra cronaca e storia") intitolata a "Le nuove guerre", e dedicando di conseguenza larga parte della trattazione al susseguirsi di vicende belliche, contiene anche capitoli di storia politica e istituzionale, di storia sociale nonché di storia delle relazioni internazionali, tutti indispensabili (preceduti come sono da un'accurata ricostruzione della morfologia del territorio) per dare conto di un paese

Università di Pavia e Istituto Lombardo Accademia di Scienze e Lettere

<sup>1</sup> G. BATTISTI, F. SAINI FASANOTTI, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission*, Milano, Mursia, 2014.

complesso come l’Afghanistan nonché delle vicende, non meno complesse, della sua storia. E questo a partire dalla nascita stessa del paese, nel 1747, per opera di Ahmad Khān, *pashtun* della tribù Abdalī, che venne proclamato *shah* dell’Impero dei Durrānī a seguito dell’uccisione, quello stesso 1747, di Nādir Shāh Afshār, il persiano fondatore della dinastia degli Afsharidi e di un grande quanto effimero impero. Questi infatti, quasi volesse ripercorrere le gesta di Gengis Khān e di Tamerlano, era penetrato in India, vi aveva sconfitto i Moghul e, nel 1739, era arrivato a impossessarsi di Delhi.

Il volume, destinato a un pubblico di esperti, è tuttavia utilissimo a chiunque sia interessato alle vicende di un’area fra le più “calde” del pianeta: è infatti molto “attrezzato” dal punto di vista dell’informazione, disponendo di un cospicuo apparato di note, di un’appendice riepilogativa, di un indice dei principali avvenimenti storici e dei principali protagonisti, di un glossario (indispensabile per districarsi nella complessa terminologia che il testo propone), di una vastissima bibliografia e, particolare non trascurabile, di un imponente apparato cartografico che accompagna l’intero sviluppo del discorso storico, agevolandone la comprensione. Preceduto da una prefazione di John Rutherford Allen, generale comandante della *NATO International Security Assistance Force* e delle Forze Armate USA in Afghanistan dal 2011 al 2013, il primo capitolo descrive sinteticamente le caratteristiche fisiche del paese, la sua composizione etnica, le sue tradizioni religiose, nonché alcuni elementi caratteristici del sistema di valori prevalente (il codice d’onore *pashtunwali*) soffermandosi su di una specificità istituzionale tipicamente afghana, la cosiddetta *Jirga*, sorta di assemblea che può essere convocata a vari livelli sociali – dal più basso e locale al più elevato e nazionale – quando sia necessario per discutere temi di particolare rilievo e urgenza. La conclusione del capitolo introduce infine al “Grande Gioco”, come l’inglese Arthur Conolly, in una lettera scritta nel 1840, chiamò l’“...estenuante partita condotta in Asia Centrale e caratterizzata da violente campagne militari, da azioni di spionaggio, da interventi sotto copertura e da interferenze diplomatiche dell’uno e dell’altro Stato, sempre, però, ai danni dell’Afghanistan”<sup>2</sup>, gioco i cui protagonisti erano la Gran Bretagna vittoriana, ossessionata dall’obiettivo di proteggere le vie che conducevano ai domini indiani e la Russia zarista, tesa a sua volta alla con-

<sup>2</sup> G. BATTISTI, F. SAINI FASANOTTI, *Storia militare dell’Afghanistan. Dall’Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission*, cit., p. 33.

quista di nuovi territori verso sud-est: coprotagonista di tale intreccio di vicende geopolitiche era inoltre l'impero persiano, a sua volta terreno di scontro fra le due grandi potenze rivali, Gran Bretagna e Russia. Il secondo capitolo è dedicato alle guerre anglo-afghane fra il 1839 e il 1919, ottanta anni che vedono succedersi: la prima guerra afghana (1839-1842) con il drammatico insuccesso dell'occupazione britannica e la comparsa di motivazioni religiose a giustificazione dell'avversione nei confronti degli stranieri; la seconda guerra (1878-1880) che vide il susseguirsi di rivolte e di guerre interne fra fazioni afghane rivali, con il sistematico intervento delle truppe britanniche a favore dell'uno o dell'altro dei contendenti, fino alla battaglia di Maiwand, che vide i britannici soccombere nonostante la loro evidente superiorità tecnica e logistica; la crisi di Panjdeh del 1885 che vide l'avanzata di truppe russe verso l'oasi di Merv, il conseguente allarme dell'opinione pubblica britannica, la vittoria dei russi sugli afghani fino alla conquista dell'oasi di Panjdeh e infine la crisi diplomatica fra Londra e Mosca e la successiva mobilitazione delle rispettive diplomazie, che sventò il pericolo di una guerra fra potenze europee; la rivolta della Grande Frontiera (1897-1898) con insurrezioni a catena delle tribù *pashtun* lungo la cosiddetta Linea Durand, divisione confinaria imposta dai britannici con il consenso dei russi al confine con il Raj indiano, che tuttavia divideva proprio l'etnia *pashtun* collocandola in parte nel territorio afghano e in parte nel territorio indiano; infine la terza guerra afghana del 1919, conclusasi con il Trattato di Rawalpindi di quello stesso anno, che vide la sconfitta di re Amānullāh per mano delle truppe britanniche, le quali fecero uso per la prima volta di biplani per bombardare gli avversari. Il terzo capitolo copre il periodo che va dal 1919 all'invasione sovietica del 1979, anni che videro succedersi spinte riformatrici e rapide inversioni di tendenza in un contesto di continui intrighi dinastici: gli anni '60, in particolare, furono caratterizzati dalla comparsa di vere e proprie correnti politiche, una di stampo islamista ispirata all'esempio dei Fratelli Musulmani egiziani e l'altra di ispirazione comunista, divisa a sua volta in due fazioni, la prima a maggioranza *pashtun* e a base essenzialmente rurale, la seconda a maggioranza persiana radicata soprattutto nelle zone urbane: la "Rivoluzione di Saur", scoppiata il 27 aprile 1978, vide l'uccisione di Daoud Khān, la strage della sua famiglia e la presa del potere da parte di una fazione del Partito Popolare dell'Afghanistan strutturata sul modello sovietico e appoggiata dall'esercito, particolarmente da ufficiali che si erano formati in Unione Sovietica, fino a quando il succedersi di

rivolte interne e di assassini politici spinse quest'ultima all'intervento armato. Gli anni 1979-1989 sono trattati nel quarto capitolo e sono dedicati al periodo sovietico che ebbe inizio tra il 24 e il 27 dicembre 1979, quando l'Armata Rossa entrò in Afghanistan con un contingente di cinquantamila uomini, dando inizio all'"Operazione Agata" che si concluderà dieci anni dopo, nel 1989, con un clamoroso insuccesso e il conseguente ritiro delle truppe sovietiche, insuccesso dovuto a una pluralità di determinanti, ma soprattutto all'inadeguatezza della strategia bellica sovietica rispetto alla natura del terreno e dell'avversario (la ben nota "asimmetria") nonché all'appoggio internazionale, particolarmente statunitense, concesso alla guerriglia afgana, appoggio intensificatosi quando Ronald Reagan assunse la presidenza degli Stati Uniti nel 1981. Il quinto capitolo copre il periodo che va dal 1989 al 2001, anni che vedono il ritiro delle truppe sovietiche dal paese, la presa di Kabul da parte dei guerriglieri islamici, il collasso del governo comunista e il susseguirsi di lotte sanguinose fra fazioni islamiste fino alla presa del potere da parte dei talebani, forza religiosa ma soprattutto militare nata nelle *madrassa* del Pakistan sotto una leadership *pashtun*, in parte afgana e in parte pakistana. All'avvento al potere dei talebani seguì, nel 1996, l'ingresso in Afghanistan di Osāma bin Lāden, che fin dagli anni '80 si era unito ai *mujahiddin* che avevano fatto del Pakistan la propria base, fondandovi – nel 1989 – *al Qaeda* (appunto "La Base"); e fu partendo dal territorio afgano che l'organizzazione terroristica mise a segno gli attentati alle sedi diplomatiche statunitensi in Kenia e in Tanzania, eventi che determinarono la decisione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di minacciare al paese sanzioni economiche. Il rifiuto da parte dell'Afghanistan di consegnare bin Lāden spingerà poi il presidente Clinton a ordinare, nell'agosto 1998, il bombardamento delle basi di *al Qaeda* situate in territorio afgano, precisamente a Jalalabad e a Khost. Saranno tuttavia gli attentati dell'11 settembre 2001 a imprimere una svolta decisiva alle vicende afgane e al successivo, progressivo intervento militare multilaterale. È quindi ai complessi sviluppi, alle modalità e all'articolazione di tale intervento, cioè alla ricostruzione delle vicende – militari e politiche – degli ultimi quindici anni, che sono dedicati il sesto (*Operazione Enduring Freedom* ottobre 2001-marzo 2002), il settimo (*Tra Peace Support Operations e Counterinsurgency*) e l'ottavo capitolo (*La NATO e l'impegno dell'ISAF*) del volume. Il nono capitolo (*Tra passato e futuro 2013-2024*) conclude il volume soffermandosi sugli aspetti umanitari, politici, socio-economici (nar-

cotraffico, corruzione) e diplomatici della situazione afghana, nonché sugli eventi elettorali del “nuovo Afghanistan” successivi al progressivo ritiro delle truppe dell’ISAF, in altre parole sui tanti problemi che – anche per il perdurare dei fenomeni di “insorgenza” che caratterizzano in negativo la vita di quel paese – ne connotano le vicende condizionando i risultati stessi dell’intervento internazionale, in particolare della *Resolute Support Mission* mediante la quale “la Comunità internazionale ha espresso la volontà di continuare a sostenere l’Afghanistan, non solo con operazioni antiterroristiche da parte statunitense se necessario, ma soprattutto attraverso specialisti ed esperti che possano guidare il Paese in una nuova era di stabilità”<sup>3</sup>.

## 2. *L’Afghanistan e la fragilità dei “Grandi Giochi”*

Alcune osservazioni tratte dalle *Conclusioni* di Battisti e Saini Fasanotti aiutano a precisarne l’opinione e a chiarirne il contesto. Affermano infatti gli autori, a proposito dell’Afghanistan, che “Chiunque abbia solcato quelle terre...ha imparato a proprie spese l’arte della guerra afghana...I secoli si sono succeduti, così come i nomi dei protagonisti, ognuno dei quali ha attuato un *modus pugnandi* non scritto su alcun manuale di arte militare bensì tramandato di padre in figlio, di generazione in generazione, semplice quanto efficace, secondo la miglior tradizione della lotta di guerriglia...Dalla sua costituzione come entità statale, alla fine del Settecento, l’Afghanistan ha vissuto continue guerre, interne ed esterne, con pochissimi momenti di pace reale. Ed esse, inevitabilmente, ne hanno minato le fondamenta, bloccando lo sviluppo economico, sociale e politico...Le recenti operazioni sono state il diretto effetto degli attentati dell’11 settembre 2001 e possono essere valutate come interventi militari di matrice multinazionale... Lo scenario afghano, da un lato, presenta tutte le caratteristiche di una classica campagna di controguerriglia...dall’altro evidenzia connotazioni nuove non riscontrabili in nessuna operazione asimmetrica del passato. Una simile evoluzione è stata imposta sul campo da una variabile indipendente, apparsa sullo scenario mondiale dopo l’attentato delle Torri Gemelle: il terrorismo. È, questa, una nuova dimensione in cui la guerra non appare più disciplinata dagli Stati, una condizione

<sup>3</sup> G. BATTISTI, F. SAINI FASANOTTI, *Storia militare dell’Afghanistan. Dall’Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission*, cit., pp. 181-182.

in cui le regole hanno cessato di esistere e in cui la sicurezza degli interessi nazionali non è minacciata da un avversario organizzato e potentemente armato, bensì da insorgenze di varia natura, capaci di proiettare il proprio potenziale distruttivo nel cuore di ogni Paese...Al contrario di ciò che accadeva in un passato neanche troppo lontano, è ormai evidente come gli odierni conflitti siano sempre più caratterizzati da fattori peculiari: mancanza di linearità negli schieramenti, intangibilità degli avversari, largo ricorso a metodi d'ingaggio "non cinetici" e presenza del fattore umano che riveste...un ruolo di primo piano"<sup>4</sup>. Inoltre "...Rispetto al passato...le moderne tecnologie multimediali offrono alle organizzazioni terroristiche ulteriori possibilità d'utilizzo dei mezzi di comunicazione, attraverso cui esse influenzano le società locali e internazionali, diversificando le proprie tecniche in relazione alle caratteristiche del pubblico di riferimento". Per di più "In Afghanistan i nemici da sconfiggere non sono soltanto i talebani, ma anche la criminalità organizzata legata al narcotraffico e la corruzione"<sup>5</sup>. Nei passi conclusivi del volume non mancano, quindi, né espressioni di cautela, né il riconoscimento della "singolarità" del contesto afghano né, di conseguenza, i dubbi "strategici" sull'adeguatezza dei mezzi ai fini quando si vogliono fare previsioni circa i risultati di medio-lungo periodo dell'ormai ultradecennale intervento militare in quel paese, e più in generale in quella parte del mondo.

Analoghi sentimenti, pur se espressi con diverso linguaggio, riecheggiano nella conclusione del classico saggio di Peter Hopkirk del 1990<sup>6</sup>. Al termine del capitolo finale dal titolo *Ultime mosse* e con riferimento (siamo nell'imminenza della dissoluzione dell'Unione Sovietica) ai tanti personaggi (inglese e russi) che si erano affannati attorno a quei territori, Hopkirk sottolinea infatti che "Uomini come questi nutrivano pochi dubbi sul loro lavoro. Era il tempo dell'arroganza imperialista, dell'orgoglio patriottico, della fede incrollabile nella supremazia della civiltà cristiana. Col senno di poi, gli storici moderni possono domandarsi se ci sia mai stata una reale minaccia russa all'India, tanto immensi erano gli ostacoli che una forza d'invasione avrebbe dovuto

<sup>4</sup> G. BATTISTI, F. SAINI FASANOTTI, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission*, cit., pp. 193-194.

<sup>5</sup> G. BATTISTI, F. SAINI FASANOTTI, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission*, cit., p. 195.

<sup>6</sup> P. HOPKIRK, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*, Kodansha International, 1990 (trad. it. *Il Grande Gioco*, Milano, Adelphi, 2006).

superare. Ma a Burnes e ai due Pottinger, a Burnaby e a Rawlinson... [fra i personaggi britannici del "Grande Gioco", *n.d.r.*]..., essa sembrava concreta e incombente. E gli eventi sembravano confermare i loro timori. Come ebbe a osservare con malcelata soddisfazione un generale russo, dei ventuno tentativi di invasione dell'India succedutisi nel corso dei secoli...diciotto erano andati a buon fine. C'era ragione di pensare che non potesse essere lo stesso per una poderosa armata russa?...Quanto agli indiani, non accadeva mai che fossero consultati o considerati. Eppure, durante la lotta imperiale, a morire furono soprattutto loro e i loro vicini musulmani d'oltre frontiera. In realtà, volevano una cosa sola: essere lasciati in pace, e la ottennero nel 1947, quando gli inglesi fecero i bagagli e se ne andarono. I popoli dell'Asia centrale furono invece meno fortunati con i loro conquistatori. Da più di un secolo ormai il vasto impero russo in quelle regioni costituisce una sorta di monumento agli eroi zaristi del Grande Gioco. Per quanto ancora lo sarà, con gli sconvolgimenti che minacciano l'Unione Sovietica, è impossibile prevedere. Gli eroi britannici del Grande Gioco non hanno un monumento del genere...Oggi le loro imprese sopravvivono soltanto in libri di memorie che nessuno legge più, in qualche toponimo qua e là, e nei fogli ingialliti dei rapporti segreti di quell'avventura dimenticata"<sup>7</sup>.

I due riferimenti, a un testo di oltre un quarto di secolo fa e all'odierno volume di Battisti e Saini Fasanotti, consentono, per la comune sottolineatura degli aspetti problematici che hanno distinto in ogni tempo il "battersi in Afghanistan" (dalla singolarità asimmetrica delle modalità di combattimento alle caratteristiche sia del contesto sociale sia di quello fisico, alla "estraneità" storica delle popolazioni locali rispetto agli obiettivi delle potenze che erano solite intervenire in quei luoghi), di interrogarsi su quanto sarebbe stato (e forse sarebbe ancora) utile riflettere tempestivamente su tali aspetti del problema proprio con riferimento alla situazione afghana dei nostri giorni, come *non* sembra invece essere avvenuto quando, a poche ore dagli eventi dell'11 settembre 2001, fu dato inizio all'intervento militare multilaterale di cui abbiamo ormai pluridecennale esperienza. E che degli innumerevoli *caveat* contenuti nella sterminata letteratura sul "Grande Gioco" (della quale il saggio di Hopkirk è un esempio fra i più noti) non si sia tenuto alcun conto lo dimostrano proprio le riflessioni pro-

<sup>7</sup> P. HOPKIRK, *The Great Game: The Struggle for Empire in Central Asia*, cit., pp. 577-578 della trad. it.

blematiche che concludono il volume di Battisti e Saini Fasanotti e che si collocano *alla conclusione* dell'intervento militare o, quantomeno, della sua fase più impegnata. Fu allora fatto ricorso per la prima volta, quel settembre, all'art. 5 del Trattato Nord-Atlantico firmato a Washington il 4 aprile 1949, come si evince dallo *Statement* emesso dal *North Atlantic Council* lo stesso 12 settembre, dichiarazione che è opportuno riprodurre per intero:

*“On September 12th, the North Atlantic Council met again in response to the appalling attacks perpetrated yesterday against the United States.*

*The Council agreed that if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article 5 of the Washington Treaty, which states that an armed attack against one or more of the Allies in Europe or North America shall be considered an attack against them all.*

*The commitment to collective self-defence embodied in the Washington Treaty was first entered into in circumstances very different from those that exist now, but it remains no less valid and no less essential today, in a world subject to the scourge of international terrorism. When the Heads of State and Government of NATO met in Washington in 1999, they paid tribute to the success of the Alliance in ensuring the freedom of its members during the Cold War and in making possible a Europe that was whole and free. But they also recognised the existence of a wide variety of risks to security, some of them quite unlike those that had called NATO into existence. More specifically, they condemned terrorism as a serious threat to peace and stability and reaffirmed their determination to combat it in accordance with their commitments to one another, their international commitments and national legislation.*

*Article 5 of the Washington Treaty stipulates that in the event of attacks falling within its purview, each Ally will assist the Party that has been attacked by taking such action as it deems necessary. Accordingly, the United States stand ready to provide the assistance that may be required as a consequence of these acts of barbarism”<sup>8</sup>.*

Come si evince dal testo, l'ampliamento (rispetto ai confini originari) dello spazio geografico nel quale reclamare, in conseguenza di un'asserita *existence of a wide variety of risks to security* – nella fattispecie del rischio terroristico – l'attivazione del Trattato, non solo

<sup>8</sup> *Statement by the North Atlantic Council, Press Release (2001)124, 12 September 2001.*

prescinde totalmente da ogni valutazione del territorio *specifico* individuato come obiettivo dell'intervento (come l'esperienza avrebbe largamente consentito di fare) ma, per il meccanismo stesso di tale attivazione, *moltiplica* il numero dei paesi coinvolti ben al di là dei pochi che su quel territorio si erano impegnati militarmente nel passato, e che da quell'impegno avrebbero potuto trarre utili ammaestramenti. Né mutava in alcun modo le circostanze *di fatto* nelle quali ci si apprestava a dare inizio all'intervento militare il richiamo – effettuato in quella occasione – all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite<sup>9</sup>, che pure di riporta di seguito:

*“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”*.

Legittimazione NATO e legittimazione ONU, infatti, in nulla contraddicono la circostanza per la quale, a seguito dell'intervento militare multilaterale, l'Afghanistan, in quanto “luogo” fisico ben definito, è diventato bersaglio *singolo* della risposta a una minaccia dalla provenienza indeterminata e potenzialmente universale, come se quel paese (e quello solo e non, ad esempio, quelli confinanti come il Pakistan<sup>10</sup>) fosse il centro decisionale di tale minaccia e come se l'origine di questa non fosse, come l'esperienza successiva avrebbe ampiamente dimostrato, “distribuita” nel mondo intero, quindi non riconducibile allo

<sup>9</sup> UN SECURITY COUNCIL, Res. 1368 (2001) e UN SECURITY COUNCIL, Res. 1373 (2001).

<sup>10</sup> Sul ruolo del Pakistan nelle vicende dell'area cfr., fra i tanti, A RASHID, *Pakistan on the Brink: The Future of America, Pakistan, and Afghanistan*, New York, Viking, 2012 (trad. it. *Pericolo Pakistan*, Milano, Feltrinelli, 2013) dove si legge fra l'altro: “Il nodo centrale è ciò che accade in Pakistan. La sua collocazione geostrategica, i suoi armamenti nucleari, l'abbondante popolazione, i campi di terroristi e la debolezza della sua situazione politico-economica lo rendono più importante – e più vulnerabile – persino dell'Afghanistan... Finché l'Isi continuerà a proteggere importanti gruppi insurrezionali afgani, un accomodamento pacifico in Afghanistan sarà fuori questione...” (p. 187 della trad.it.). Del saggio di Rashid il “Financial Times” ha scritto: “*Pericolo Pakistan* di Ahmed Rashid dovrebbe diventare lettura obbligatoria alla Casa Bianca”.

spazio di un solo paese, dell’Afghanistan in particolare. Siamo quindi certi che la lotta militare ai talebani e il successivo *nation building* di un paese oggetto e vittima plurisecolare di tanti grandi e piccoli “giochi” siano buoni candidati a un esito positivo e non rappresentino invece un ulteriore “innesco” di quella stessa minaccia a cui nel 2001 si intendeva reagire?

### 3. Sul “terrorista” e le sue metamorfosi. Una conclusione

Una ulteriore, conclusiva considerazione può essere formulata a proposito del concetto stesso di “terrorista”, e in particolare della spiccata *aleatorietà* o *provvisorietà*, quasi della natura *dinamica*, di tale concetto. Un utile riferimento, a tale proposito, è un saggio di Giuseppe Cassini<sup>11</sup>. In quel saggio Cassini, diplomatico dalla ricca storia professionale, racconta con dovizia di particolari l’esperienza di chi, nell’espletamento dei propri compiti, ha intrattenuto contatti con *terroristi* che sarebbero poi diventati *governanti* e con *governanti* che erano stati in passato *terroristi*, a riprova, appunto, della provvisorietà di entrambe le categorie, ma soprattutto di quella che più interessa in questa sede, appunto quella di *terrorista*. Se quello del premio Nobel per la Pace Yasser Arafat è forse l’esempio principe di tale metamorfosi, nel racconto di Cassini si susseguono perseguitati che nei primi anni ’70 avevano trovato rifugio in Belgio provenendo da ogni parte d’Europa e che avrebbero ricoperto in seguito ruoli di vertice nei rispettivi paesi di origine (Gonzales e Carrillo in Spagna, Soares in Portogallo, la Mercuri in Grecia, Pelikan in Cecoslovacchia); poi rivoluzionari esuli da paesi africani nella Algeri della metà degli anni ’70 (Agostino Neto poi presidente dell’Angola e Marcelino dos Santos poi presidente del Mozambico) accanto a governanti algerini che avevano combattuto contro la Francia; poi ancora esuli nella Cuba della fine dello stesso decennio provenienti dal Cile (gli Allende, ad esempio), dalla Colombia e dall’Uruguay. Il racconto prosegue con esempi tratti dalla storia degli Stati Uniti delle origini ma anche dai fatti di Sigonella, dalle vicende somale, da quelle libanesi, da quelle balcaniche e da altre ancora. Il “caso Arafat” è naturalmente evidenziato in quanto paradigmatico della dinamica terrorista-governante e dell’errore che

<sup>11</sup> G. CASSINI, *Ho stretto la mano a terroristi e governanti*, in “Il Politico”, n. 3, 2007, pp. 239-260.

si compie ogniqualvolta ci si imprigiona nei propri stessi stereotipi, che tali restano anche se trovano effettiva corrispondenza nei fatti. Il timore, possiamo aggiungere, è che analogo errore si stia compiendo ancora oggi nei confronti di Hamas (ma anche di Hezbollah in Libano e degli Ayatollah iraniani) innescando una sequenza di creazione/proliferazione del nemico alla quale è tutt'altro che estranea la stessa azione di contenimento che viene posta in essere. Il risultato è che, quando finalmente ci si dispone a intavolare trattative con quello stesso nemico con il quale ci si era per anni rifiutati di trattare in quanto "terrorista", uno nuovo e più pericoloso è nel frattempo comparso, nemico a sua volta del nostro nuovo "alleato", che era poi il nostro nemico di prima. Al caso di Arafat si potrebbe affiancare, per *par condicio*, quello di Menachem Begin, primo ministro di Israele dal 1976 al 1983 dopo essere stato capo dell'*Irgun*, l'organizzazione terroristica anti-britannica che aveva attuato clamorosi attentati, fra cui quello alla prigione di Acri e, il più noto fra tutti, quello all'Hotel King David di Gerusalemme nel 1946, che costò la vita a un centinaio di persone, fra le quali lo stesso Residente britannico. Per concludere con l'Afghanistan, analogo ragionamento si può applicare alle azioni eclatanti dirette alle *persone* del nemico. Il recente attacco con i droni a un capo talebano, il *mullah* Mansour, rientra in questa logica: si tratta senza dubbio di un colpo clamoroso, che tuttavia mette in luce un contrasto radicale fra la sofisticatezza dello strumento tecnico e il (presumibilmente) modesto risultato "politico" dell'azione. Mansour infatti era succeduto al *mullah* Omar e avrà a sua volta un successore: questi, per affermarsi nel complesso ambiente tribale afghano, sarà certo (almeno agli inizi) ancora meno disponibile del suo predecessore a qualsiasi dialogo. Siamo convinti che la strategia scelta sia la più efficace?

**RAPPORTO SULLA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA 2014.  
RESOCONTO RAGIONATO E BREVI RIFLESSIONI  
DI MATRICE GIUSPUBBLICISTICA A MARGINE DEL  
SEMINARIO DI PRESENTAZIONE**

di Giuseppe Carlo Ricciardi

Il 23 gennaio 2015 si è svolto a Milano – presso la sede di Éupolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia – il *Seminario* di presentazione del Rapporto 2014 concernente la finanza territoriale in Italia. Si tratta di uno studio annualmente curato da IRES Piemonte, IRPET, SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, Éupolis Lombardia, IPRES-Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali nonché da Liguria Ricerche e raccolto in apposito volume<sup>1</sup>. La particolarità di questa edizione del *Rapporto* consiste nel fatto che, accanto alla tradizionale trattazione sulla finanza degli Enti territoriali italiani, è stato dedicato un approfondimento monografico al nuovo livello istituzionale costituito dalla Città metropolitana.

Il Seminario è stato presieduto da Giancarlo Pola (Università degli Studi di Ferrara), nella veste di Presidente di Éupolis Lombardia, il quale ha rammentato come il *Rapporto* venga da due anni presentato in modo itinerante al fine di diffonderne i contenuti, mentre in precedenza i risultati venivano esposti presso la sede del CINSEDO.

In seconda battuta, Alessandro Colombo (Éupolis Lombardia) si è interrogato sulle responsabilità che incombono attualmente su studiosi e analisti. Riesce evidente, infatti, la generalizzata contrazione della sfera pubblica nel contesto politico-istituzionale: se inizialmente tale contrazione ha interessato le risorse, in seguito si tradurrà in una revisione dello spazio fisico entro cui verranno erogati i servizi da parte dell'Amministrazione, sicché occorre sin d'ora riflettere sull'eventuale ridefinizione della funzione dei *policy makers*.

Università degli Studi di Ferrara

<sup>1</sup> AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2014*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

Nella prima parte dei lavori sono stati esposti i risultati degli studi approntati dai ricercatori degli Istituti coinvolti nella redazione del *Rapporto*, dedicati alla finanza degli Enti locali e territoriali.

Patrizia Lattarulo (IRPET) ha sottolineato che il rapporto tra debito e PIL sta crescendo in modo incontrollato; la spesa pubblica italiana appare, cionondimeno, in linea con quella degli altri Paesi europei. La spesa pro-capite è inferiore rispetto a quella di Francia e Regno Unito ed il numero di addetti appare in linea con i parametri dimensionali delle Amministrazioni degli altri Stati: l'offerta di servizi nel nostro sistema è dunque coerente con quella degli altri Paesi UE. Per quanto attiene ai Comuni, la *spending review* e la contestuale riduzione dei trasferimenti statali hanno comportato una maggiorazione della tassazione comunale: in questa condizione di "federalismo sospeso" la leva finanziaria anticipa le riforme istituzionali colpendo tutti i livelli di governo. Infatti, se i Comuni si trovano a dover ridurre di circa il 6% la loro spesa corrente, pari a circa 4 miliardi di euro, i tagli al personale di Province e Città metropolitane condurranno ad una riduzione della capacità di spesa del 25-30% e anche le Regioni, con la nuova normativa, dovranno affrontare una razionalizzazione delle risorse<sup>2</sup>. Il quadro rende perplessi, in quanto all'aumento della pressione fiscale locale i Comuni hanno accompagnato politiche riduttive degli investimenti; parte della quota comunale dell'IMU è stata destinata a fini perequativi per finanziare il fondo di solidarietà, mentre l'innalzamento della c.d. addizionale IRPEF ha inteso riequilibrare i tagli imposti dal legislatore nazionale: l'auspicato allentamento della pressione fiscale<sup>3</sup>, quindi, risulta legato a doppio filo alla stretta sui bilanci pubblici che sta mettendo a dura prova gli enti territoriali.

Alessandro Panaro (SRM) ha esposto i risultati della ricerca condotta sul tema degli investimenti degli enti locali e territoriali. Gli strumenti utilizzabili per finanziare gli investimenti constano di tre categorie: i mutui, il *project financing* e i fondi comunitari. Circa l'accensione di mutui per investimenti, si è rilevata la costante diminuzione della disponibilità degli istituti bancari a concedere finanziamenti

<sup>2</sup> Le Regioni hanno subito un'escursione negativa delle entrate dovuta all'erosione della base imponibile IRAP, mentre l'aumento della compartecipazione all'IVA non ha compensato le minori entrate.

<sup>3</sup> Allentamento in parte verificatosi con la defiscalizzazione del costo del lavoro e il bonus IRPEF di 80 euro. Tuttavia, la pressione fiscale supera il 43% nonostante il miglioramento del saldo primario nel settore pubblico.

ai Comuni. La stretta sul credito avrà effetti incisivi sugli enti locali meridionali che, storicamente, si affidano a tale istituto. Lo sviluppo del *project financing*, invece, muove dalla volontà di promuovere la partecipazione dei privati alla cosa pubblica; tuttavia tale finalità sovente non trova realizzazione per ostacoli di svariata natura<sup>4</sup>. Il terzo strumento merita una riflessione più attenta in quanto, benché la quota dei fondi per investimenti messa a disposizione degli Stati da parte dell'UE sia significativa, buona parte delle somme potenzialmente a disposizione degli enti locali non viene spesa. Tale circostanza muove dall'assenza di un coordinamento nazionale nell'utilizzo dei fondi: si può dunque inferire un'esigenza di deframmentazione progettuale<sup>5</sup> interregionale. È stato rilevato che residuano 15 miliardi di euro provenienti dalla vecchia programmazione comunitaria<sup>6</sup> e che, nell'ultima, sono aumentate le voci relative ai grandi progetti infrastrutturali; tuttavia, tali fondi potrebbero andar persi perché in Italia le grandi infrastrutture difficilmente si realizzano nell'arco dei sette anni a disposizione. L'auspicio è che venga riformata la gestione dei fondi i quali, restando bloccati, rappresentano una politica di indiretta sottrazione delle risorse nazionali, atteso il fatto che tali somme provengono dagli Stati e sono agli stessi restituiti affinché vengano riutilizzati secondo le specificazioni della programmazione comunitaria.

Antonio Dal Bianco (Éupolis Lombardia) ha affrontato il tema dell'armonizzazione contabile nel panorama regionale, esponendo i casi di Lombardia e Liguria. Il processo di armonizzazione contabile persegue l'attuazione del federalismo fiscale e il superamento dei c.d. "dialetti contabili" tendendo al raccordo tra i bilanci delle Amministrazioni, al coordinamento degli strumenti programmatori e ad una rappresentazione più veritiera del contesto contabile. Attualmente – in misura marcata rispetto al passato – la programmazione regionale costituisce un processo integrato tra azioni, risorse ed obiettivi sociali, economici e territoriali. Regione Lombardia ha inteso coordinare il processo di programmazione tra bilancio armonizzato e programma-

<sup>4</sup> Si pensi ai casi nei quali l'opera pubblica non sia profittevole per il privato oppure non si addica all'ingresso del privato nella catena di realizzazione.

<sup>5</sup> Si tratta di 830.000 progetti da monitorare, spesso di modesta entità. Alle criticità nel monitoraggio si aggiungono quelle relative all'analisi del loro esito.

<sup>6</sup> Nelle ultime quattro programmazioni l'Italia ha ottenuto 110,5 miliardi di euro dai fondi UE.

zione strategica, introducendo nuovi strumenti programmatori<sup>7</sup>; peraltro, si possono ancora affrontare nuove sfide: si pensi alla valorizzazione di indicatori di risultato comuni per tutte le Regioni. In tema di armonizzazione contabile, è stata richiamata la sperimentazione promossa dalla Regione Liguria – esposta anche nel *Rapporto* – la quale ha approntato una forma di contabilità finanziaria potenziata fondata sull’adozione della competenza finanziaria rinforzata, sulla revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, sull’introduzione del piano finanziario come strumento funzionale e su una spiccata innovazione organizzativa.

La prima parte del Seminario di presentazione si è conclusa con l’intervento di Leonzio Rizzo (Università degli Studi di Ferrara). Il coordinatore dei *papers* presenti nel *Rapporto* 2014, dapprima, si è soffermato sul concetto di contabilità finanziaria potenziata sottolineando la bontà di tale soluzione, che affronta il problema dei residui attivi<sup>8</sup> aumentando il grado di trasparenza rispetto allo stato di salute dei bilanci degli enti locali. Successivamente, ha enucleato una più ampia riflessione sulla finanza regionale e sul tema dei fondi comunitari. Infatti, quanto ai trasferimenti statali, è previsto un taglio pari a 3.452 milioni di euro per le Regioni a statuto ordinario, a partire dal 2015. La riduzione dei trasferimenti si ripeterà ogni anno, quindi fino al 2018 la sommatoria dei tagli lineari si aggirerà su ordini di grandezza superiori ai 12 miliardi di euro. A tale politica di austerità si accompagna il problema dei fondi UE stanziati e non spesi: a fronte dei quasi 15 miliardi inutilizzati dal nostro Paese, ve ne sono altri che riescono a far fruttare al meglio tale potenziale di spesa, come il Portogallo, che spende il 90% dei fondi analoghi, o la Germania, che si atesta oltre l’80%. In definitiva, è stata rimarcata l’urgenza di predisporre una normativa che consenta agli enti di contribuire in modo organizzato all’abbattimento del debito pubblico.

<sup>7</sup> Si pensi al DEFR, Documento di Economia e Finanza Regionale e alla Nota di aggiornamento del DEFR. Il DEFR, introdotto dal d. lgs. n. 118/2011, aggiorna annualmente la linee programmatiche del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e viene approvato entro giugno, mentre la Nota di aggiornamento si approva entro 30 gg. dall’approvazione del DEF nazionale. Accanto a tali strumenti, si rammentano altri documenti programmatici, quali il Piano Indicatori, il Piano dei Risultati e il Piano delle performance.

<sup>8</sup> L. Rizzo ha richiamato la prassi di alterare in eccesso le voci del bilancio regionale sui residui attivi onde occultare situazioni di dissesto. Con la contabilità finanziaria potenziata è stata eliminata tale possibilità.

La seconda parte del Seminario è stata dedicata all'approfondimento delle connessioni inferibili tra le dinamiche della finanza locale e il processo di riordino territoriale in corso nel nostro Paese.

Michele Zanette (Università Ca' Foscari di Venezia) si è soffermato sul tema dell'equilibrio di bilancio e dei nuovi vincoli alla finanza regionale. Mentre per i Comuni tale vincolo contabile sussiste da tempo, la Legge di Stabilità 2015 ha imposto l'equilibrio di bilancio anche per le Regioni, attraverso il principio dell'armonizzazione contabile e l'abolizione del patto di stabilità per le Regioni a statuto ordinario. Le Regioni dovranno rispettare due vincoli concernenti, rispettivamente, saldo corrente e saldo finale: occorrerà che entrambe le voci siano non negative<sup>9</sup>. Tale normativa, tuttavia, potrebbe dispiegare effetti negativi sugli investimenti<sup>10</sup>. Inoltre, assumerà rilevanza l'equilibrio "aggregato" del complesso degli enti territoriali regionali, sicché il saldo di cassa dovrà essere non negativo<sup>11</sup>. Tale disciplina consentirà maggiore flessibilità contabile a livello locale: i Comuni potranno finanziare più investimenti rispetto a quelli che avrebbero potuto programmare autonomamente, acquistando saldi positivi da altri enti o dalla Regione. In questo meccanismo, l'Ente regionale non può incidere sulle compensazioni tra enti appartenenti al suo territorio e subisce la compensazione tra saldi positivi e negativi dei diversi Comuni sicché, verosimilmente, le Regioni perderanno capacità di investimento a favore degli enti locali sottostanti. Da ultimo, è stato esposto il meccanismo ciclico compensativo per il quale nelle fasi favorevoli del ciclo economico le Regioni saranno tenute a contribuire all'ammortamento del debito nazionale, mentre nei cicli sfavorevoli lo Stato dovrà sostenere le Regioni con appositi stanziamenti<sup>12</sup>. Si è rilevata la criticità sottesa a tale scelta, dovuta al fatto che il meccanismo dipenderà dalla definizione di "ciclo economico": non rileverà l'assetto regionale del ciclo, bensì quello statale, sicché potranno plausibilmente verificarsi situazioni di scarto tra la velocità di crescita del Paese e quella delle Regioni.

<sup>9</sup> Il saldo corrente consta della differenza fra entrate correnti e spese correnti più la quota in conto capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, mentre il saldo finale risulta dalla differenza tra entrate e spese finali.

<sup>10</sup> Dal momento che gli investimenti rientreranno nel saldo finale, le Regioni potranno prevedere l'aumento degli investimenti finanziati a debito solo qualora il saldo dovesse risultare positivo. Se il saldo finale dovesse risultare prossimo allo zero, non potrebbero essere realizzati investimenti mediante indebitamento anche nel caso di tassi favorevoli.

<sup>11</sup> Tuttavia è stato rilevato che potrà avere valore negativo a rendiconto.

<sup>12</sup> V. artt. 11 e 12 della l. n. 243/2012.

Vittorio Ferri (Università degli Studi di Milano-Bicocca) si è soffermato sulla finanza delle Città metropolitane. In primo luogo, ha affrontato il tema della popolazione non residente<sup>13</sup> e della mobilità nella Città metropolitana. Dopo aver richiamato i recenti sviluppi del processo di attuazione della legge n. 56/2014, Ferri ha svolto considerazioni di carattere comparato rispetto a quanto sta accadendo in Francia. Nel contesto transalpino, sotto la spinta del Governo Sarkozy, una legge del 2010<sup>14</sup> ha previsto il livello di governo della *Métropole*; tuttavia è stata attivata solo la Metro-montagna di Nice Cote d'Azur. In seguito, la legge 2014-58 del 27 gennaio 2014 ha sostituito le Comunità urbane con le *Métropoles*: a fronte di un generale riordino delle competenze, le *Métropoles* di Parigi, Marsiglia e Lione beneficiano di un regime giuridico, funzionale e finanziario differenziato. Rispetto a Lione, peraltro, si procederà alla sperimentazione dell'esercizio di tutte le competenze prima spettanti al Dipartimento del *Rhone*, quale viatico per una riflessione sull'eventuale futura eliminazione dei Dipartimenti. La *Métropole* di Parigi comprende 128 Comuni e i 3 Dipartimenti della c.d. piccola corona: si tratta di una città competitiva con la realtà londinese, come la ridefinizione delle Regioni in Francia<sup>15</sup> intende avvicinarle ai *Lander* tedeschi. Anche in Italia, molte delle *chances* di successo della riforma dipenderanno da come verranno gestiti i temi di finanza locale inerenti la Città metropolitana. Si è segnalato, in particolare, il rischio di una falsa partenza del nuovo ente metropolitano dovuta all'eredità lasciata dalle Province.

Franco Osculati (Università degli Studi di Pavia) ha trattato il tema – estraneo al *Rapporto* – delle Province, alla luce delle novità apportate dalla c.d. “legge Delrio”. Si è sottolineato come la spesa pubblica concernente Regioni, Province e Comuni abbia raggiunto una stabilizzazione, che recentemente ha assunto un *trend* addirittura negativo: la campagna mediatica tesa all'abolizione delle Province, dunque, pare faziosa e dissonante. A fronte della diminuzione della spesa e dell'ovvia impossibilità di riprendere a spendere, giova porsi nell'ottica di una riqualificazione della stessa onde offrire servizi

<sup>13</sup> Ad es. a Milano in un giorno feriale vi sono mediamente il 35% di persone in più che transitano nella città rispetto ai residenti. Il finanziamento della Città metropolitana pone problemi di *taxation without representation* e alimenta il dibattito su chi debba sopportare i costi dello sviluppo urbano, con opinioni che a vario titolo individuano nei contribuenti, costruttori, proprietari o utilizzatori la categoria maggiormente idonea.

<sup>14</sup> Si tratta, benché non richiamata, della legge 16 dicembre 2010, n. 1563.

<sup>15</sup> V. Ferri, pur non esplicitandolo, si riferiva alla Loi n. 2015-29 du 16 janvier 2015.

adeguati. Tale riqualificazione si ricollega alla trasformazione in atto, rispetto alla quale occorre vedere le Province come un ente più tecnico che politico, specie alla luce delle funzioni fondamentali conferite; peraltro, talune funzioni<sup>16</sup> richiedono riflessioni di politica industriale piuttosto che di mera definizione della funzione stessa. Le competenze sono definite dal combinato disposto dall'art. 1, commi 85, 88 e 90 della l. n. 56/2014: da una lettura d'insieme pare che la Provincia debba occuparsi di servizi pubblici locali quali il servizio idrico integrato, sicché potrebbe desumersi che alcune competenze delle c.d. partecipate ex art. 114 TUEL debbano tornare alla Provincia. Tuttavia alle Province quest'anno verrà sottratto ancora 1 miliardo di euro, sicché ci si chiede in che modo esse possano adempiere ai compiti loro attribuiti. L'intervento si è concluso con una riflessione sull'impianto organizzativo del personale provinciale, per il quale sarebbe stato necessario procedere a un diffuso prepensionamento ove possibile; invece il personale è rimasto, percependo i relativi emolumenti, benché talora demotivato o poco propenso al cambiamento in ragione dell'età elevata.

Il Seminario si è concluso con l'intervento di Massimo Bordignon (Università Cattolica del S.C. di Milano), Presidente della Società Italiana di Economia Pubblica (SIEP). Ad avviso di Bordignon, l'elemento di maggiore positività per l'assetto della finanza locale è la volontà di migliorare il livello qualitativo del bilancio, mentre è da ritenersi drammatico il crollo della spesa per investimenti: in assenza di quest'ultimi, infatti, sarà impossibile aumentare la competitività e la soluzione al problema non può risiedere nei fondi UE. Dal 2007 il Paese ha perso il 10% del PIL e il 25% della capacità industriale, mentre il rapporto debito/PIL è aumentato dal 107% al 135%: probabilmente gioverebbero una politica fiscale più espansiva e un allentamento dei vincoli della finanza pubblica. L'Italia può disporre di ca. 20 miliardi di euro l'anno derivanti dai fondi strutturali europei, a fronte dei 25 miliardi di euro annualmente trasferiti all'UE; tuttavia per poter spendere tali somme deve poter contare su nuove fonti di cofinanziamento<sup>17</sup>. Sulla base di queste premesse, secondo Bordignon bisognerebbe chiedere all'Europa di non ridistribuire queste somme, consentendoci

<sup>16</sup> F. Osculati ha richiamato le competenze in materia di sport, cultura, tempo libero e turismo.

<sup>17</sup> Per ogni progetto occorre trovare fonti di compartecipazione, altrimenti i fondi restano bloccati, i relativi progetti inespressi e quanto trasferito dallo Stato all'UE non trova concretizzazione in opere capaci di apportare sviluppo.

di impegnarle autonomamente nella spesa per investimenti, motore dell'innovazione. Successivamente si è fatto cenno alla riforma costituzionale in corso, cui sono legate nuove opportunità e parecchie criticità, specie se raffrontata al riordino operato con la l. n. 56/2014. Secondo M. Bordignon il disegno riformatore appare confuso<sup>18</sup> e rappresenta un'occasione mancata per operare una seria riflessione sulle dimensioni ottimali, le risorse, i contributi e i trasferimenti.

A margine degli interventi richiamati, sia consentita una breve riflessione a completamento di quanto è stato detto dagli autorevoli Relatori al *Seminario*. Il metodo sinora adottato dal legislatore italiano pare criticabile, specie se si raffrontano le disposizioni di carattere finanziario con quelle preordinate a modificare l'assetto del governo locale. La scelta di operare un riordino territoriale mediante legge ordinaria nell'attesa di una successiva riforma costituzionale che riprenda i principi e le politiche delineati nella l. n. 56/2014 – offrendo copertura a disposizioni talora ardite rispetto all'attuale dettato costituzionale – pare discutibile<sup>19</sup>. Tale politica legislativa ricorda quanto sperimentato all'epoca delle c.d. riforme Bassanini, seguite dalla l. cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, successivamente solo parzialmente attuato. Se, da un lato, l'esperienza richiamata avrebbe dovuto fungere da insegnamento, dall'altro, la sentenza della Corte cost. n. 50/2015, ha rigettato i ricorsi promossi da quattro Regioni italiane<sup>20</sup> in ordine a parecchie disposizioni della l. n. 56/2014. La Consulta – con un arresto in parte criticato da autorevole dottrina – ha dato peso alla rilevanza strategica del progetto di riordino in corso<sup>21</sup>, sicché la c.d. “legge Delrio” costituisce ormai un approdo consolidato nell'ordinamento. Gli amministratori, dunque, dovranno confrontarsi seriamente con tale realtà, cercando di sfruttare in modo costruttivo le opportunità messe a disposizione dalla disciplina richiamata. Infatti, sebbene il disegno sotteso alla l.

<sup>18</sup> Ad es., è stata criticata la scelta di sovrapporre la dimensione ottimale delle Città metropolitane a quella delle Province, con conseguenze paradossali come nel caso della Città Metropolitana di Torino, la quale ora si estende sino alle Alpi. Inoltre si è rilevata l'assenza di chiarezza sull'assetto dei finanziamenti delle funzioni conferite a Città metropolitane e Province.

<sup>19</sup> V. art. 1, commi 5 e 51, l. n. 56/2014.

<sup>20</sup> Ovvero Lombardia, Veneto, Campania e Puglia.

<sup>21</sup> Come dimostrato dalla sovrabbondanza di riferimenti di natura fattuale, anziché giuridica, rinvenibili nelle motivazioni in diritto.

n. 56/2014 possa ritenersi a tratti rivedibile<sup>22</sup> e la legge stessa risulti talvolta vaga su punti di cardinale rilevanza<sup>23</sup>, essa esprime un disegno intrinsecamente organico e recante svariati pregi: si pensi all'istituzione della Città metropolitana e al conferimento di ampi margini di flessibilità ed autonomia per quanto attiene alla redazione degli statuti dei nuovi enti d'area vasta.

Tuttavia l'incoerenza della politica legislativa nazionale emerge con forza da una lettura combinata delle disposizioni della l. n. 56/2014 con la legge di Stabilità 2015<sup>24</sup>, laddove al riordino istituzionale si affianchino considerazioni di finanza locale: in particolare, agli obiettivi delineati dalla prima, non sembrano corrispondere gli strumenti finanziari approntati dalla seconda. Per quanto attiene alle Province, l'assenza di una classe politica a sostegno delle prerogative provinciali determinata dalla configurazione quali enti di secondo livello, ha condotto verso una fortissima riduzione delle risorse, anche strumentali ed organizzative<sup>25</sup>, con lampanti rischi di paralisi e difficoltà applicative rispetto all'esercizio delle funzioni riconosciute dalla l. n. 56/2014. Dal momento che le Province risultano ancora titolari di parecchie funzioni fondamentali, cui si aggiungono quelle conferite dalle singole Regioni con legge – le quali decideranno, presumibilmente, di confermare in prima battuta l'assetto previgente alla “legge Delrio”, salve eventuali ipotesi di avvalimento da parte dell'ente sovraordinato – la corposa riduzione dei finanziamenti all'ente intermedio desta

<sup>22</sup> Ad avviso di chi scrive sarebbe stata auspicabile una riaggregazione tra le Province esistenti, senza spingersi sino alla trasformazione in enti di II° livello; parimenti, la legge avrebbe dovuto consentire una maggiore opportunità di conformazione delle strutture del governo locale all'assetto della Regione di appartenenza, atteso che Regioni storicamente legate alla tradizione amministrativa francese presentano una complessità che mal si attaglia al disegno centralista proposto dal legislatore. La politica aggregativa si sarebbe dovuta perseguire con maggiore decisione anche per il livello comunale, contemperando appositi incentivi ad istanze di differenziazione.

<sup>23</sup> Cfr., ad es., il tema dei rapporti intercorrenti tra gli organi della *governance* metropolitana o provinciale, per i quali la disciplina si sofferma su competenze e composizione degli stessi senza addentrarsi sul modo nel quale debbano confrontarsi nella dialettica di governo; oppure, si pensi alla ripartizione delle funzioni non fondamentali e ai temi di carattere strategico, come la pianificazione, sovente accennati o sfiorati senza mai entrarvi nel merito.

<sup>24</sup> V. legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>25</sup> La l. n. 190/2014 prevede un taglio lineare del 50% ai costi delle dotazioni organiche delle Province esistenti alla data del 9/4/2014, svincolando la situazione di sovrannumero dei dipendenti dalla loro appartenenza o meno a settori della P.A. operanti nelle funzioni fondamentali dell'ente ovvero nelle funzioni trasferibili.

perplexità e apre a scenari di rischio *default* vicini nel tempo. Le incognite sottese alla previsione di enti di secondo livello non concernono solo l'ente provinciale ma si estendono alle stesse Città metropolitane: infatti i tagli alla spesa per il personale, pur non essendo pari a quelli previsti per la Province riusciranno di evidente ostacolo alla costituzione dell'ente dinamico e strategico delineato dalla "legge Delrio". In questo contesto confuso, peraltro, abbiamo assistito all'ennesima proroga dei termini per far luogo alle gestioni associate obbligatorie tra enti locali: tale scelta, se da un lato può essere salutata con favore in quanto consente ai Comuni di adeguare le forme della cooperazione interlocale a quanto stabilito dalla legge n. 56/2014, dall'altro costituisce un pericoloso slittamento del processo associazionistico imposto già con il d. lgs. n. 78/2010. In tale rinvio si annida il dubbio che a livello centrale non vi siano la determinazione e l'autorevolezza necessarie a piegare le resistenze espresse dai Comuni in merito alla sperimentazione obbligatoria di percorsi associazionistici.

Al quadro sinora tratteggiato, si aggiunge un'ultima riflessione. La rigidità della *spending review* e dei vincoli imposti agli enti territoriali è suscettibile di incidere mediatamente anche su settori e attività produttive apparentemente lontani dalle funzioni che tradizionalmente sono direttamente riconducibili all'ente; tale situazione si presenta con riferimento ai servizi erogati a cittadinanza ed imprese, sicché riesce evidente come il legislatore nazionale debba operare in futuro mediante interventi maggiormente coordinati e coerenti tra loro, informando la propria attività ad una logica di programmazione che valorizzi gli obiettivi virtuosi della finanza pubblica senza incidere pericolosamente sul sistema produttivo ovvero sul *welfare* locale, nonché individuando linee di intervento definite che gli amministratori possano seguire con maggiore sicurezza. Molte responsabilità incombono sugli stessi amministratori, i quali dovrebbero cercare di prescindere dalla difficile situazione finanziaria ed assumere un approccio più propositivo ed incline al cambiamento. A fronte della futuribile eliminazione delle Province dalla Costituzione, l'effettiva sopravvivenza dell'ente intermedio nel patrimonio amministrativo nazionale dipenderà dalla capacità di innovazione e dal ruolo che i nuovi enti intermedi sapranno ritagliarsi nel contesto delle autonomie locali, cioè dalla capacità di farsi riconoscere quali enti necessari, dotati di competenze altrove difficilmente ravvisabili. Allo stato attuale, invece, ciò che prevale a livello locale è la tendenziale difficoltà nel far fronte ad una riforma ambiziosa che occorre attuare con capacità di programmazione – no-

nostante l'incoerenza di un legislatore interessato al risparmio di spesa piuttosto che al buon andamento dell'Amministrazione – al fine di consentire al Paese di raggiungere livelli di efficienza più elevati ed interloquire autorevolmente con gli altri Stati che hanno approntato analoghe iniziative di riordino. Solo con queste premesse l'Italia potrà collocarsi in un contesto di ammodernamento delle strutture amministrative del governo locale caratterizzato ormai da un respiro europeo<sup>26</sup>.

**Abstract** – The Italian legislator carried out the territorial reform introduced by the law n. 56/2014 by means of financial provisions in apparent contrast with the spirit of the regulatory action itself. For these reasons, in analyzing a normative structure of such complexity, it seems interesting to approach from a legal perspective as well as from other disciplines' perspectives. Hence, the paper reports the views expressed by a large number of speakers about the national financial interpretation that intervened during the Seminar dedicated to the presentation of the 2014 Report about territorial finance in Italy. The

first part of the paper contains reports of the speakers invited at the Seminar. More relevance is given to the elements strictly linked to the financial aspects of local authorities and to the critical issues that the same authorities will have to cope with. The second part of the paper is dedicated to some personal reflections with the intention of highlighting two different aspects: on one hand, the doubt about the real financial sustainability of the reform, that is confirmed by the reports illustrated during the Seminar, on the other hand, about the method used by the legislator, that seems confused and questionable, also in a public law perspective.

<sup>26</sup> Recentemente, a parte quanto accennato circa il sistema delle autonomie francesi – caratterizzato dalla nascita delle *Métropoles*, dall'accorpamento delle Regioni, da una nuova disciplina dell'associazionismo e da riflessioni sull'eventuale futura eliminazione dei Dipartimenti – la Spagna ha operato una razionalizzazione dell'amministrazione locale e un riordino della disciplina delle Province mediante la legge 27 dicembre 2013, n. 27. Ormai da anni, inoltre, il Canton Ticino ha approntato politiche di riduzione della frammentazione comunale.

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

JOSEPH E. STIGLITZ, *La grande frattura. La disegualianza e i modi per sconfiggerla*, Torino, Einaudi, 2016, pp. XXVII-436, € 22,00.

La disegualianza, in particolare quella nella distribuzione personale dei redditi e della ricchezza, è tornata recentemente ad essere oggetto di un intenso dibattito. Contributi importanti, con riferimento in particolare alla *sostenibilità* di sistemi capitalistici nei quali la disegualianza sia crescente, sono stati offerti dallo stesso Stiglitz nel 2013, da Piketty nel 2014, da Atkinson nel 2015. La discussione successiva alla pubblicazione di questi tre volumi si è ora arricchita, sempre nel 2015, di un nuovo contributo di Stiglitz, *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them*, tradotto in italiano nel 2016.

L'importanza di questo lavoro è duplice. In primo luogo riporta al centro del dibattito economico e politico il tema della disegualianza sottolineandone gli aspetti negativi non solo dal punto di vista del benessere, ma anche come freno alla crescita. Propone inoltre una vera e propria *agenda* di politiche finalizzate a ridurre le diverse forme di disegualianza non solo di reddito ma anche di opportunità. Stiglitz è in disaccordo con l'impostazione neoclassica secondo la quale l'efficienza deve essere considerata, per ottimizzare il processo produttivo, un obiettivo da raggiungere prioritariamente rispetto all'equità: sostiene, al contrario, che una più equa ripartizione delle risorse può consentire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro da parte di soggetti prima esclusi, e di conseguenza favorire anche efficienza e crescita. Un livello di disegualianza elevato rappresenta invece un freno, e non uno stimolo, alla crescita stessa, poiché si traduce in un impoverimento del capitale umano e in minori opportunità per le nuove generazioni.

Stiglitz è uno dei più importanti, e internazionalmente riconosciuti, studiosi di questi temi. In questo lavoro ha associato all'analisi delle cause della disegualianza negli Stati Uniti l'analisi empirica delle dimensioni del fenomeno, proponendo un ampio spettro di politiche per la sua riduzione. Gli argomenti trattati sono numerosi, e quindi la loro sintesi risulta difficile e necessariamente riduttiva. Stiglitz ha raccolto nel volume i propri scritti su riviste e quotidiani non strettamente accademici, tra i quali i saggi dal titolo *The great divide* comparsi sul "New York Times" ed altri su "Vanity Fair". Il volume si apre proprio con un articolo pubblicato nel dicembre 2007, quando gli Stati Uniti stavano scivolando in una recessione che si sarebbe rivelata la peggiore dai tempi della "Grande Crisi" e la cui origine va ricondotta alla "bolla tecnologica" che aveva alimentato l'espansione e fatto aumentare il prezzo delle azioni *high tech*. Quando la bolla esplose, nel 2001, l'economia

cadde in recessione: l'errore di Bush fu di credere che la si potesse contrastare con una riduzione delle imposte, soprattutto quelle che gravavano sui ricchi. Lo stimolo, invece, avrebbe dovuto derivare dall'attuazione di investimenti da tempo rinviati. Uno stimolo fiscale che favoriva le classi più agiate si rivelò poco efficace e, a partire da quel momento, la diseguaglianza crebbe in modo inarrestabile.

Il reddito disponibile del decile più ricco della popolazione è cresciuto, a partire dal 2009, con una velocità ben maggiore di quella di qualsiasi altro gruppo. Recenti studi statistici hanno dimostrato d'altra parte che, proprio negli USA, gli interessi delle categorie benestanti sono rappresentati a livello governativo in misura sproporzionata rispetto a quelli della classe media: in altre parole, le esigenze dei meno agiati non sono adeguatamente tutelate. Questo sistema si perpetua dal momento che gli individui più ricchi hanno accesso a migliori opportunità educative, sanitarie e lavorative, a norme fiscali più vantaggiose, e possono influenzare le decisioni politiche per far sì che tali vantaggi siano trasmessi ai figli.

Il reddito dell'1% più ricco della popolazione ha continuato ad aumentare ed è attestato oggi a livelli più elevati rispetto alla vigilia della Grande Crisi. Questi redditi costituiscono una quota significativa del reddito nazionale e del totale delle entrate fiscali anche se sono percepiti da una percentuale molto contenuta della popolazione. All'interno dei *top labor incomes* si collocano inoltre i *managers*, che hanno progressivamente acquisito il potere di fissare le proprie remunerazioni sulla base della propria posizione di potere, spesso indipendente dall'effettivo contributo all'azienda. Si sta quindi consolidando un nuovo modello basato anche su un'elevata diseguaglianza all'interno dei redditi da lavoro e non solo su quella esistente fra i redditi da capitale. Quest'ultima rimane comunque elevata e dipende non solo dalla distribuzione del capitale, ma anche dalle norme che regolano la successione ereditaria, oltre che dalla tassazione del capitale stesso. Non si devono poi trascurare gli effetti della crescita dell'economia finanziaria e dell'aumentata mobilità dei capitali. Anche le modifiche nella *governance* delle società e lo sviluppo delle *stock options* hanno prodotto un incremento dei rendimenti del capitale.

Stiglitz sostiene che "la grande frattura" che si è andata consolidando negli Stati Uniti è in larga misura il risultato di politiche errate. Il compito di sostenere la ripresa venne infatti affidato, nel 2001, alla politica monetaria attraverso una riduzione dei tassi d'interesse e uno snellimento della regolamentazione. Venne così alimentata una bolla immobiliare che inevitabilmente scoppiò nel 2007. A partire da quel momento gli Stati Uniti, ma anche le altre economie, entrarono in una gravissima recessione. Anche in questo caso il compito di contrastarla venne affidato ad una politica monetaria espansiva e alla deregolamentazione/liberalizzazione del settore finanziario. "L'aggressiva politica monetaria (il cosiddetto *quantitative easing*) si concentrò più sul ripristino dei prezzi del mercato azionario che sul prestito alle piccole e medie imprese". In questo modo venne ricostituita la ricchezza delle classi più elevate a scapito della classe media.

Gran parte della responsabilità della crescita della diseguaglianza deve essere attribuita al settore finanziario non solo per gli effetti negativi della speculazione quando questo non sia regolamentato, ma soprattutto per lo sviluppo di un'ideologia che la giustifica. La crescita del settore finanziario a scapito del settore reale dell'economia è infatti il risultato del "fondamentalismo del libero mercato", del processo di privatizzazione e di liberalizzazione dell'economia, della limitazione dell'imposizione progressiva, "dell'attenzione focalizzata prevalentemente sui deficit fiscali" e sulla contrazione delle spese sociali. Il divario tra ciò che si sarebbe dovuto fare per contrastare la crisi nel 2008 e nel 2009 e ciò che invece è avvenuto è una delle cause della "grande frattura". Una importante proposta avanzata da Stiglitz, mai attuata, era quella di una più incisiva regolamentazione del sistema bancario per evitare, o almeno ridurre, "la manipolazione del mercato, lo scambio di

informazioni privilegiate definite *insider trading*, le pratiche abusive sulle carte di credito, i comportamenti monopolistici anticoncorrenziali, il prestito discriminatorio e predatorio: la lista è infinita”.

La visione di Stiglitz è dunque chiarissima. Non è il capitalismo all’origine della diseguaglianza, ma il suo cattivo funzionamento in quanto alcune regole non vengono rispettate o politiche errate vengono attuate. Stiglitz concorda quindi con Piketty sul fatto che la diseguaglianza è sostanzialmente *anche* l’effetto delle politiche, ma dissente dall’ipotesi che sia il “capitalismo patrimoniale” la sua principale causa. Nel saggio *La diseguaglianza non è inevitabile* indica alcune delle politiche che potrebbero attenuare il fenomeno. Alcune sono di natura redistributiva ed includono l’aumento della tassazione per i più ricchi; altre sono rivolte al sostegno non solo dei più poveri ma anche della classe media. Particolare importanza viene attribuita all’istruzione come fattore che permette ad ampi segmenti della popolazione di accedere a competenze e a occupazioni adeguate: questo importante meccanismo di mobilità sociale si è inceppato ed occorre ripristinarlo.

Se, come sostiene Stiglitz, diseguaglianze e scarsa mobilità sociale sono frutto dei meccanismi di mercato, occorrono politiche mirate ed efficaci per porvi rimedio. Politiche volte a rendere più efficace l’azione redistributiva dello Stato non sono certamente sufficienti a ridurre la diseguaglianza economica, sociale e politica: per evitare che i gruppi che dispongono dei redditi e della ricchezza più elevati siano i soli ad acquisire posizioni di rilievo nella società è necessario introdurre una *pluralità* di interventi, alternativi ed eterogenei perché eterogenei sono i fattori che originano il fenomeno. Il messaggio è chiaro e costituisce una grande sfida per la politica. Occorre ridurre la “grande frattura” per favorire l’eguaglianza non solo dei risultati ma anche e soprattutto delle opportunità. La maggiore concentrazione della ricchezza si traduce infatti, per la gran parte della popolazione, in minore accesso ai cosiddetti “beni primari” come l’istruzione e la salute, e questo mina l’essenza stessa della democrazia.

RENATA TARGETTI LENTI

BRANKO MILANOVIC, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge (Mass.), Belknap Harvard University Press, 2016, pp.299, \$29.95.

Branko Milanovic is one of the world’s leading scholars on researches on inequality, having spent decades at the World Bank studying patterns of it within and between countries, before recently joining the Luxemburg Income Studies Center team at the City University in New York. Drawing on huge data sets he explains the forces that drive inequality rise and fall within and among nations. The issue of inequality has become, today, a crucial component of the academic debate, especially among economists. Until not long ago, inequality was a research topic not very popular: the neo-classical thinking that has monopolized the study of economics simply ignored the issue, focusing on market efficiency and suspicious that any attempts to reduce economic inequalities would worsen its efficiency. Economists tend to subordinate distributive justice to efficiency. Only a very small minority of scholars engaged in studying personal income distribution. Now things have changed and, especially after the release of Piketty’s book, *Capital in the XXI Century*, more and more economists are discussing about inequality, which has also become a topic of policies.

The book's longest chapter is devoted to within-country inequality. Empirical findings take us back hundreds of years and they allow to show how inequality moves in cycles. Inequality often fell because diseases and wars happened. In particular it declined because of events like the great depression or the World War II. Milanovic shows how the recent surge of inequality in the West has been driven by the revolution in technology, just as the Industrial Revolution drove inequality 150 years ago. Across history, he reckons, inequality has tended to flow in cycles that are defined Kuznets waves. He traces the first Kuznets wave over the century and a half ending in the 1980s, when the second wave began, jump-started by many of the same factors as the first: technology, globalization, and pro-rich economic policies. In the pre-industrial period, these waves were governed by Malthusian dynamics: inequality would rise as countries enjoyed a spell of good fortune and high incomes, then fall as war or famine dragged average income back to subsistence level. With industrialisation, the forces creating Kuznets waves changed into technology, openness and policy (TOP, as he shortens it). In the 19th century technological advance, globalisation and policy shifts all worked together in mutually reinforcing ways to produce dramatic economic change. Workers were reallocated from farms to factories, average incomes and inequality soared and the world became unprecedentedly interconnected. Then a combination of forces, some "malign" (war and political upheaval) and some "benign" (increased education) squeezed inequality to the lows of the 1970s. Since then, the rich world has been riding a new Kuznets wave, propelled by another era of economic change. Technological progress and trade work together to squeeze workers, he says; cheap technology made in foreign economies undermines the bargaining power of rich-world workers directly, and makes it easier for the firms to replace people with machines.

Even as inequality has increased *within* nations, it has fallen *among* nations, as middleclass incomes in China and India have drawn closer to the stagnating incomes of the middle classes in the developed world. Milanovic reveals who are the big winner of globalization, who are the losers left back, and what policies might lead toward a higher economic justice.

Data collected show that, in the last 30 years, the increases in income were almost completely absorbed by the famous top 1%, and by the so-called global middle class, composed mainly of Chinese and Indians workers who have seen their incomes soar; while the losers of globalization were mainly the middle class and the workers of the West. Among middle and lower class incomes stagnated in Japan, Germany and USA. Middle class in Asia became richest. Gains in living standards in the developing world in the last three decades coupled with the stagnation in living standards for large sections of the middle class/working class in rich countries. These two events were linked. This is the result of the complementarity between technological change and globalization. These two forces allowed to outpace production in developing world. The loss of millions of relatively well paying manufacturing jobs in industrialized countries was compensated by the increase of low paid jobs in the developing world. This, Milanovic argues, is a big ethical dilemma. Rising incomes in developing countries means also more decent housing healthcare, better education for children, and the exit from extreme poverty and hungry. However shrinking middle classes and increasing inequality in rich countries can weaken democracy and lead to nationalist movements, and eventually to conflicts and wars. Data show that globalization has undoubtedly been a major factor in the change of global income inequality. Obviously, it is not the only factor, there are also technological change and policy. But also these two phenomena cannot be separated from globalization. Technological change – at first glance a neutral innovation – could not develop to full effect without globalization.

Milanovic claims that the composition of global inequality changed: from being mostly due to “class” (within), today it is mostly due to “location” (between). He introduces the notion of the citizenship premium, meaning that just by virtue of being born in the US, for instance, the lifetime income will be 93 times higher than someone who was born in Congo, one of the world’s poorest countries. Huge differences in *per capita* income between countries explain the decision to move from the poorest toward the richest countries. Not only wars and poor social conditions explain migrations but also economic factors as inequality. If most of our income is determined by citizenship, then there is little equality of opportunity *globally* and citizenship is a rent (unrelated to individual effort). Migrations, then, are not only justified by inter-countries income differences, but they are considered by Milanovic as the way to reduce global inequality. Milanovic claims, however, that if convergence does continue, within-country inequality may well dominate once again, much as it did in the 19<sup>th</sup> century, making class more important than location.

The data Milanovic provided by offer a clearer picture of the inequality economic puzzle. He discusses the powerful forces that keep on pushing inequality up. They are rising share of capital income which is in all rich countries extremely concentrated among the rich and growing association of high incomes from both capital and labour in the hands of the same people.

Milanovic offers a theory of inequality alternative to other prevailing. The diagnosis carries with it a predictive element. Rich-world inequality will keep rising, in America especially, before eventually declining. Importantly, he argues that the downswing in inequality that occurs on the backside of a Kuznets wave is an inevitable result of the preceding rise. The book’s conclusion, however, leaves many important questions unanswered. Fiscal and redistributive policies will succeed in reducing inequality? How long will the current upswing of the Kuznets wave continue in the rich world, and when and how will it stop? Milanovic claims that the pro-inequality trends will be very hard to overturn during the next generation, but eventually they may be through a combination of political change, pro-unskilled labour technological innovations (which will become more profitable as skilled labour’s price increases), dissipation of rents acquired during the current bout of technological efflorescence, and possibly greater attempts to equalise ownership of assets (through forms of ‘people’s capitalism’ and workers’ shareholding).

R. T. L.

MARINA MIRANDA (a cura), *Politica, società e cultura di una Cina in ascesa. L’amministrazione Xi Jinping al suo primo mandato*, Roma, Carocci Editore, 2016, pp. 232, € 20,00.

Il volume a cura di Marina Miranda è il primo di una nuova collana *Cina Report* di studi e ricerche sulla Cina contemporanea in lingua italiana. I volumi, che usciranno a cadenza annuale, contengono una prima valutazione dei principali aspetti della presidenza di Xi Jinping. La curatrice del volume, nell’introduzione, sottolinea l’importanza di utilizzare un diverso metodo di studio rispetto alla stampa quotidiana ed agli altri *mass media* fornendo non solo notizie contingenti, ma analisi approfondite desunte da fonti originali. L’accesso alle fonti primarie in lingua cinese da parte degli autori costituisce infatti un prezioso ed innovativo contributo utile ad identificare le “forze profonde” non solo di breve ma anche di lungo periodo.

L'intento dei saggi raccolti nel volume, come sottolinea Miranda, "è quello di ripercorrere le problematiche principali del 2015, denso di avvenimenti importanti per la Cina, fornendo al tempo stesso chiavi interpretative utili per gli avvenimenti successivi". Le numerose analisi spaziano dalle misure politiche e dalle riforme economiche e sociali varate negli ultimi tre anni al controllo ideologico sulla stampa e sugli intellettuali, nonché sui *media* e su internet. Temi come le controversie nel Mar cinese orientale e meridionale, la rappresentazione della crisi siriana nei *media*, l'incontro tra Xi e Ma Ying-jeou sono ampiamente esplorati. Anche fenomeni di natura culturale e letteraria, come la poesia degli operai migranti, la "ricerca delle radici" da parte dei cinesi d'oltremare, le migrazioni per matrimonio tra le due Cine sono oggetto di ricerca. Aspetti economici, infine, come lo sviluppo e le recenti turbolenze dei mercati finanziari sono oggetto di un'interpretazione non convenzionale.

L'analisi dei diversi temi politici, sociali, economici e culturali si sviluppa lungo una traiettoria complessa che riguarda aspetti differenti, di natura sia interna sia internazionale. Il "filo rosso" che collega i diversi contributi sono dati dal "potere" e dall'"identità" cinese. Il consolidamento del potere di Xi Jinping, così come si è realizzato dopo il congresso del Partito del 2012, è oggetto dell'analisi di Marina Miranda. In parallelo viene discussa la "ri-ideologizzazione del Partito e degli ambienti intellettuali", a cominciare dalle Università, "immaginate ormai quasi esclusivamente come unità didattiche" (p. 64). Ai docenti viene infatti concessa sempre meno autonomia e si moltiplicano gli argomenti tabù, dai "sette punti" di cui non si deve parlare (*qi bu jiang*, 七不讲), ai "quattro no assoluti" sui libri di testo (*si ge jue bu*, 四个绝不) uno dei quali, che si presta a interpretazioni estensive, riguarda il no "a commenti negativi da parte dei docenti che possano trasmettere agli studenti stati d'animo e pensieri dannosi" (p. 64). Il controllo ideologico come strumento di potere è descritto da Davide Vacatello con riferimento alla censura, condotta con metodi sempre più raffinati, nel mondo del *web* mobile. Il potere è trattato anche da Simone Dossi nella sua proiezione strategica con riguardo alle controversie marittime nel Mar cinese meridionale, sullo sfondo del riposizionamento in Asia orientale di Stati Uniti e Giappone.

Il problema dell'"identità" viene considerato nei suoi multiformi aspetti. Riguarda in primo luogo il complesso rapporto con Taiwan, dal punto di vista sia politico-istituzionale sia sociale. Manuel Delmestro analizza l'incontro-evento di Singapore tra Xi Jinping e Ma Ying-jeou alla luce della campagna elettorale presidenziale allora in corso a Taiwan. Interessante è pure lo studio di Lara Momesso sulla "migrazione matrimoniale" tra Repubblica Popolare Cinese e Taiwan, risultato di alcune ricerche antropologiche effettuate sul campo, da cui si evince come sovente le spose provenienti dalla madrepatria siano discriminate: il timore che esse rappresentino quasi delle "quinte colonne" di un regime avverso conduce infatti ad un esito di esclusione piuttosto che di inclusione.

L'identità cinese, così complessa, necessita di un'analisi sistematica. Dall'intero volume emerge come la Cina stia compiendo uno sforzo per mostrare l'immagine di un paese moderno che "non disconosce le proprie radici, anzi le celebra" nel tentativo di consolidare la propria identità nazionale (pag.15). Il nazionalismo costituisce, secondo Miranda, il "collante per le nuove parole d'ordine dell'amministrazione Xi, quelle di "rinascita" e di "sogno cinese" (pag. 16). Alessandra Lavagnino fornisce esempi di "potente retorica identitaria", richiamando il contenuto del libro *Il sorpasso della Cina* di Zhang Weiwei, che individua la Cina non solo come paese "modello" ma come "Stato modello di civiltà" (pag.121). Zhang

Weiwei parla di “sentimento di famiglia-paese” come superamento dei valori individualistici dell’Occidente (p. 130). Daniele Brigadoi Cologna racconta inoltre come l’ascesa economica si traduca in nazionalismo nei cinesi d’oltremare alla ricerca delle proprie radici, ma anche semplicemente per differenziarsi dai valori dell’Occidente.

Di grande interesse è il capitolo dedicato da Sara Pilia all’interpretazione della crisi siriana attraverso la traduzione di alcuni articoli della stampa cinese. Tale crisi appare come l’esito fallimentare della strategia occidentale la quale, invece di “esportare la democrazia”, ha finito con il gettare le basi per la nascita di uno Stato del terrore come l’Isis. Da questi articoli si evince anche come la Cina manifesti preoccupazione per ogni mutamento di regime nelle aree dove ha interessi: particolarmente forte è la preoccupazione per quanto potrebbe accadere in Africa, dal momento che gli investimenti in quest’area sono ingenti e potrebbero essere messi a rischio dall’estremismo islamico.

Pechino sembra disposta a occuparsi del terrorismo internazionale purché venga riconosciuto il “suo” specifico problema connesso al terrorismo interno, cioè quello che opera nella regione del Xinjiang. Dalla rassegna della stampa emerge come “la disamina del problema dello Stato islamico porti i cinesi ad accusare l’Occidente di usare una sorta di ‘doppio standard’ (*shuangchong biaozhun*) per quanto riguarda il terrorismo: la Cina non ne sarebbe cioè considerata vittima” al pari dei paesi occidentali. Questi infatti “si rifiuterebbero di considerare atti di terrorismo gli attacchi degli estremisti uiguri” (pag. 20). Anche l’analisi del fenomeno dei cosiddetti “indignati” cinesi (*fenqing*) contro l’atteggiamento dei *media* occidentali rispetto alle isole contese con altri paesi asiatici rivela quanto siano importanti alcune questioni politiche interne che coinvolgono la percezione dell’“identità”.

Al problema dell’“identità” della classe operaia è dedicato anche il capitolo di Serena Zuccheri. Dalle poesie degli operai migranti traspare la subalternità sociale e culturale, oltre che economica, prodotta “da un capitalismo globale presente e non da un’utopia del passato” nonché il disagio conseguente al metodo di produzione capitalistico che nell’economia cinese, diventata fabbrica del mondo, ha assunto gli aspetti più deteriori. Particolarmente toccante è la testimonianza di Xi Lizhi, operaio alla *Foxconn* di Shenzhen, suicida a 24 anni: nei suoi versi è concentrata la consapevolezza secondo cui “nulla potrà in breve tempo cambiare” la condizione operaia. Zuccheri scrive che “quando parliamo di poesia *dagong* ci riferiamo a quei componimenti scritti da operai migranti in possesso di un’istruzione di tipo tecnico- specialistico di livello medio alto rispetto alla maggior parte dei membri della loro comunità”. Si tratta di una nuova generazione di operai, distinta dalla precedente, che era invece disposta ad accettare salari bassi per poi tornare nelle campagne e comprare una casa.

Interessante e non convenzionale, infine, è l’interpretazione dello sviluppo economico fornita da Cheng Shi (editorialista di *Caijing*) nella traduzione a cura di Silvia Menegazzi. Cheng Shi afferma che “la comunità internazionale necessita di maggiore tolleranza ed esperienza nei confronti dell’economia cinese e del suo reale *modus operandi*. ... la tendenza a conformarsi all’economia di mercato si basa su determinate caratteristiche (cinesi)” (pag. 191). È dunque molto difficile esprimere giudizi sulle potenzialità di sviluppo della Cina utilizzando i parametri prevalenti nelle economie occidentali. Comunque “La solida resistenza dell’economia cinese, unitamente a riforme costanti in ambito finanziario, sarà in grado di far quadrare i conti per un futuro sostenibile dell’economia internazionale, garantendo pieno supporto della ‘locomotiva’ cinese alla ripresa globale” (p. 192).

R. T. L.

FRANCO DEBENEDETTI, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti. L'insana idea della politica industriale*, Venezia, Marsilio, 2016, pp. 336, € 18,00.

Franco Debenedetti è stato un testimone privilegiato, protagonista, osservatore, commentatore e studioso della vita economica italiana: inizialmente manager/imprenditore nell'azienda di famiglia (la Gilardini), successivamente in Fiat, in Olivetti e in altre aziende di settori diversi. Dal 1994, per tre legislature, è stato senatore del Pds prima e dei Ds dopo. In questo periodo, attraverso l'attività legislativa, ha contribuito al mutamento del quadro istituzionale necessario al funzionamento di un'economia di mercato quale è stato quello che ha regolato il processo delle privatizzazioni della seconda metà degli anni '90, contribuendo alla formulazione del testo unico sulla intermediazione finanziaria, alla legge sulle Offerte pubbliche di acquisto (OPA), alla legge sulle fondazioni bancarie e così via. Negli ultimi anni ha lasciato gli incarichi istituzionali. Oggi presiede l'Istituto Bruno Leoni, il principale "pensatoio liberista" italiano e uno dei più stimati a livello internazionale. Questa pluriennale e multiforme esperienza si è tradotta in numerosi contributi, monografie ed articoli su quotidiani. L'ultimo è dedicato a quella che Debenedetti chiama "L'insana idea della politica industriale".

L'autore è convinto che il mercato sia in grado di autoregolarsi, dal momento che la tecnologia ha sempre "rimescolato le carte per nuove mani in giochi nuovi". La domanda che immediatamente si pone è perché in Italia questo non sia accaduto. Forse perché le imprese non hanno investito sufficienti risorse in ricerca e sviluppo e non hanno introdotto le necessarie innovazioni tecnologiche, ma questo dipende anche dal tipo di capitalismo "senza capitali" e dalla piccola-media dimensione delle imprese: oppure invece, in parallelo, da noi "ha pesato la prevalenza/presenza dello Stato in economia nel limitare orizzonti, frenare entusiasmi, cercare convenienze, ergere difese?". La risposta di Debenedetti è che in Italia a "manca paradossalmente è proprio la fiducia nello Stato". Nel nostro paese si è cioè consolidato uno Stato padrone che ha assicurato l'esistenza delle grandi imprese, ma non ha adempiuto a quelli che avrebbero dovuto essere i suoi compiti in termini di "buona" politica industriale, e cioè "garantire che il mercato funzioni correttamente, che a tutti sia assicurato accedere e a nessuno precluso dal permanere di posizioni di rendita". La politica industriale, in Italia, è stata invece una "insana idea", troppo pervasiva e distorta, caratterizzata per di più da troppe forme di intervento diretto e indiretto dello Stato nei mercati: l'impresa pubblica, la regolamentazione dei mercati finanziari, le privatizzazioni, le Autorità e così via.

Debenedetti rivela una spiccata capacità di raccontare eventi e scelte industriali ed economiche, evidenziando il filo conduttore che li accomuna. La monografia finisce quindi con l'essere una vera e propria storia economica della politica industriale, e più in generale della politica economica in Italia. In una prima parte viene esaminata la prima fase del ventennio fascista, la seconda fase dei decenni del primo dopoguerra e di quelli immediatamente successivi. La convinzione che Debenedetti condivide con altri è che l'Italia sia stata caratterizzata da un capitalismo senza capitali. È questa caratteristica che ha spinto Enrico Cuccia a raccogliere attorno a Mediobanca un complesso sistema satellitare per difendere le imprese delle grandi famiglie del nord dalla minaccia di una ingerenza pubblica divenuta crescente da parte della Dc fanfaniana. Cuccia, il suocero Alberto Beneduce inventore dell'IRI e l'alleato Raffaele Mattioli furono infatti avversari di quella Dc. Tuttavia erano accomunati dalla sfiducia nelle capacità del mercato di autoregolarsi e dalla convinzione della debolezza del "nostro" capitalismo privato. L'idea era che il sistema industriale italiano avesse bisogno di essere "protetto" non solo dal sistema bancario ma

anche dallo Stato, che avrebbe dovuto intervenire direttamente quando necessario. Anche Guido Carli, che aveva iniziato la propria carriera all'IRI, era convinto che tra piano e mercato non ci fosse una reale contrapposizione.

Le vicende della Fiat vengono descritte come un caso paradigmatico di azienda assistita. L'aiuto non è avvenuto soltanto in termini monetari sotto forma di sussidi, ma anche sotto forma di cassa integrazione, nonché di politiche a favore del Mezzogiorno che hanno spinto la Fiat a investire solo nel Sud a partire dagli anni '70/'80. Un'altra forma di aiuto è stato il protezionismo: le quote all'importazione di auto giapponesi sono infatti durate fino agli anni '90. A forza di acquisizioni più o meno favorevoli la Fiat è diventata l'unico produttore italiano. Per ben due volte un Governo ha infatti impedito alla Ford di entrare sul mercato: la prima con Mussolini, la seconda con Craxi quando l'Alfa Romeo è stata venduta alla Fiat. Franco Debenedetti racconta come nel 1988, alla guida della *Olivetti Information Services*, avesse denunciato come uno spreco il finanziamento di 600 miliardi di lire da parte dello Stato per costruire lo stabilimento barese di Bitritto. "Niente da fare: volevano qualcosa che si vedesse, volevano un edificio dentro il quale mettere persone e computer [...] glielo facemmo l'edificio, farne di belli non è mai stato un problema per l'Olivetti". Poi spiega che quel tipo di scelta "ci è costata trent'anni di ritardo". L'ois era l'area in cui l'Olivetti avrebbe dovuto crescere per "sviluppare una grande società di software e di servizi a partire dalle attività già presenti".

L'ultima parte del volume è dedicata ad un'analisi critica della politica industriale successiva alla crisi del 1992. Particolare attenzione viene dedicata all'evoluzione dell'IRI e della Cassa Depositi e Prestiti. Lo Stato imprenditore è finito infatti, in Italia, con le privatizzazioni. La vendita delle imprese pubbliche è avvenuta, tuttavia, senza il supporto di una vera politica industriale. Soprattutto è avvenuta in assenza di un mercato dei capitali autonomo dalle banche, privatizzate per finta e dipendenti dalle fondazioni di origine bancaria. Una scelta compiuta, si afferma, proprio per sopperire alla mancanza di capitali sufficienti a garantire la solidità patrimoniale delle banche stesse che, con l'aiuto compiacente dei Governi, hanno finito con l'espandersi in Borsa e prevalere nei fondi di investimento. Il bancocentrismo si è così sostituito allo statalismo. "Il capitalismo relazionale resta l'asse portante del nostro sistema industriale": la causa è "la mancanza, nel nostro capitalismo e nei nostri mercati mobiliari e finanziari, di istituzioni moderne, alla pari di quelle dei mercati più sviluppati".

Anche "la politica industriale al tempo di Renzi" viene messa in discussione da Debenedetti. Secondo l'autore nel governo prevale una impostazione pragmatica che privilegia l'obiettivo agli strumenti. Debenedetti guarda con diffidenza l'attivismo economico del Governo, esercitato attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, con gli interventi nell'Ilva e nella questione della rete Telecom. Quello che egli critica è infatti la presunzione di saper risolvere i problemi meglio di come avrebbe fatto il mercato. Questa, dice, è la premessa da cui è nato il disastro dell'industria pubblica: l'ideologia è stata cioè sostituita da una sorta di pragmatismo privo di propositi sistemici di politica industriale. Renzi si ritiene infatti libero di fare interventi non privi di conseguenze proprio in termini di politica industriale. L'ambizione di *indirizzare* l'attività dei privati invece resiste. Lo Stato interviene quando i privati non sono in grado di farlo con l'obiettivo di risanare e riportare l'impresa sul mercato: si vorrebbe che le imprese crescessero sì, ma in alcuni particolari settori scelti per diversi motivi (dalla tutela dell'occupazione alla geopolitica), tutti rigorosamente extraeconomici.

Questa nota si può concludere con la citazione del Manzoni che Debenedetti colloca in apertura del volume: "Anche nelle maggiori ristrettezze, i denari del pubblico si trovano sempre, per impiegarli a sproposito". È un'amara conclusione, che tuttavia ben si adatta ad un paese come l'Italia dove troppo spesso si dimentica che il denaro pubblico è di tutti

noi. L'impiegarlo in modo efficiente dovrebbe essere quindi un obiettivo prioritario nel guidare gli interventi dello Stato nell'economia e dunque anche la "politica industriale". Questa può rivelarsi benefica per il paese quando si traduca in stimolo per l'innovazione e per gli investimenti privati e non solo quando si traduce in acquisizioni improprie. Non deve essere lo Stato a *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti* della competizione economica. Debenedetti scrive infatti: "è tutta ideologica la convinzione che l'attività diretta dello Stato in economia possa rimediare ai mali – disoccupazione, arretratezze, iniquità – e portare il bene – crescita, protezione, innovazione". E ancora: insana è l'idea della politica industriale. Questo libro è stato quindi scritto: "per indicarla a chi oggi non la riconosce; per convincere chi ancora non ci credesse; per confinarla nella sua riserva".

R.T.L.

PAOLO SAVONA, *Dalla fine del Laissez-faire alla fine della liberal-democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, pp. 363, € 19,00.

L'autore è un noto economista, che ha già dato in passato contributi significativi alla teoria monetaria, alla storia finanziaria ed alla politica economica. Questo volume, risultato di un soggiorno di ricerca presso il Nuffield College di Oxford finanziato dalla Jemolo Fellowship, si iscrive nella tradizione dell'economia politica classica di Smith, Ricardo e Marx. È cioè storia delle idee e della trasformazione del liberalismo, molto vicina alla filosofia politica: tra gli altri temi, trovano infatti ampio spazio la teoria della giustizia di Rawls, le tesi di von Hayek, la teoria dello Stato minimo di Nozick, l'approccio di Darhendorf e, tra gli italiani, quello di Bruno Leoni. Emerge dal libro la tensione che ha caratterizzato l'evoluzione del pensiero politico ed economico, tra istanze liberali e istanze sociali, che si sono talvolta ricomposte in un unico disegno come è avvenuto con Keynes, e talvolta invece si sono rivelate contrapposte come in Nozick.

Il volume è molto complesso e articolato. Ciascuno dei tredici capitoli di cui si compone può essere considerato quasi un libro nel libro. Due paiono tuttavia i capitoli particolarmente significativi. Il quinto, in particolare, discute i problemi che sorgono nel processo di transizione "dallo Stato minimo allo Stato massimo". Per dirla con le parole di Guido Carli, si sarebbe cioè passati "da una società dei diritti e doveri ad una società dei diritti e pretese", e cioè ad una condizione che nel medio-lungo periodo può divenire insostenibile. Tra il 1944 e il 1946 Keynes e Beveridge proposero di adottare politiche sociali e di piena occupazione al fine di temperare il capitalismo senza regole che era andato consolidandosi negli anni precedenti. Nel corso di vent'anni queste politiche si sono rivelate efficaci nel migliorare le condizioni di vita e il livello di benessere dell'Occidente. D'altra parte proprio le forze che hanno favorito la crescita della cosiddetta "età dell'oro" e che hanno contribuito al perseguimento della giustizia sociale hanno finito con il condurre alla "fine della liberal-democrazia": da una parte è cresciuta la domanda di assistenza, dall'altra sono stati concessi aumenti salariali eccedenti la produttività. Una "azione pubblica sulla redistribuzione del reddito, unita alla negazione dell'utilità del mercato nel contribuire alla crescita e alla giustizia sociale, hanno creato inflazione prima e deflazione poi". Ne consegue che il mercato "libero e competitivo" deve tornare ad essere una delle istituzioni caratteristiche di una democrazia ben funzionante, promuovendo la partecipazione, la formazione del capitale umano, l'innovazione e la libera concorrenza. L'operazione appare oggi molto più difficile rispetto al passato in ragione della sempre più ampia divaricazione tra mercati "globali" e Stati nazionali. In assenza di istituzioni sovra-

nazionali con un effettivo potere di *governance* il risultato dell'operare delle libere forze di mercato, infatti, non è l'equilibrio, ma piuttosto un succedersi di disequilibri e di crisi. Ne sono testimonianza gli accadimenti degli ultimi anni ed i problemi dell'Unione economica e monetaria europea. Occorre quindi, secondo l'autore, trovare un nuovo equilibrio tra le istanze di libertà e quelle di eguaglianza, individuando e promuovendo un nuovo equilibrio così che la giustizia sociale sia parte integrante della libertà e non contrapposta ad essa e che le scelte collettive non prevalgano su quelle individuali.

Occorre perciò recuperare il messaggio di Beveridge, ma adattandolo alle nuove circostanze. Ricorda infatti Savona che "l'impegno politico e finanziario che ha richiesto la realizzazione di un *welfare* di ampia portata ha posto ai margini le energie necessarie per rendere stabile lo sviluppo, le cui ampie variazioni e le continue crisi hanno contribuito alla scomparsa degli ideali del liberalismo". Occorre quindi porre rimedio alle degenerazioni derivate da un sistema assistenziale troppo pervasivo e utilizzato spesso a scopi impropri, a fini di acquisizione del consenso. Le idee liberali sono infatti le sole che possono dare vita ad una "cultura dello sviluppo" e cioè creare ricchezza, ma questa cultura è stata travolta dalla "cultura dell'assistenza" volta non a crearla, ma a ridistribuirla, indebolendo progressivamente proprio quelle forze che, creando ricchezza, avrebbero consentito anche assetti distributivi migliori. Occorre, in primo luogo, insegnare alle giovani generazioni natura e limiti delle tre istituzioni (Stato, mercato e democrazia) che reggono il sistema di libertà, ovvero come distinguere i diritti-doveri dai diritti-pretese.

Il tredicesimo capitolo esamina gli effetti che il recente processo di globalizzazione, di rapida innovazione tecnologica, di libertà nei movimenti di capitale e di finanziarizzazione dell'economia produce riducendo "il sistema delle libertà". Il processo di globalizzazione e la libertà nei movimenti di capitale hanno infatti indebolito le istanze verso una maggiore giustizia sociale rafforzando invece le forze del libero mercato. Il progresso tecnologico e l'emergere di nuove potenze come l'India e la Cina, nonché la caduta del muro di Berlino, hanno favorito a loro volta l'emergere di oligopoli. Appare sempre più necessario, e Paolo Savona ne è un fautore convinto, ripristinare le forze di un autentico liberalismo, nel quale lo Stato riconquisti il ruolo di regolatore e di stimolatore della crescita senza tuttavia interferire con il mercato.

Il giudizio finale sulle prospettive economiche e politiche è pessimista. Savona afferma infatti che: "la politica ha perso il senso dell'importanza delle libertà individuali e vive in un contesto dove lo Stato, in combutta con i poteri economico-finanziari forti, detta le regole di vita per il cittadino, impedendogli di affermare le sue scelte di vita". La liberaldemocrazia e la socialdemocrazia si sono rivelate, entrambe, impotenti a temperare e a controllare le spinte destabilizzanti provenienti da un'eccessiva apertura dei mercati, reali e monetari, conseguente alla globalizzazione. Il fallimento si è tradotto in una nuova rivalità tra Stati e nel risorgere di forme di populismo e nazionalismo. Al fine di contenere queste istanze sarebbe necessaria una cooperazione rinnovata e più efficace tra Stati ed a livello internazionale. L'autore non solo individua in modo molto lucido i problemi di *governance* creati dalla perdita di sovranità degli Stati nazionali, ma formula anche proposte in materia di architettura istituzionale internazionale: queste riguardano la Banca Mondiale, le banche di sviluppo regionali, i diritti speciali di prelievo, il ruolo del Fondo Monetario Internazionale nonché l'Organizzazione mondiale del commercio. Particolare attenzione viene dedicata proprio alla riforma della WTO e viene suggerita l'apertura di un vero e proprio *negoziato globale*, i cui passaggi dovrebbero essere molto simili, "con qualche rafforzamento, a quelli che portarono all'Accordo di Bretton Woods"

R.T.L.

STEFANO COLLOCA, PAOLO DI LUCIA (a cura), *L'impossibilità normativa. Atti del Seminario internazionale Nomologics 2*, Milano, LED, 2015, pp. 260.

Un tema di rado affrontato nella riflessione teorica sul diritto è quello delle diverse forme dell'impossibilità nell'esperienza giuridica. Alla "impossibilità normativa" è stato così dedicato il Seminario internazionale di ricerca *Nomologics 2* organizzato nel luglio 2013 dal Collegio Golgi di Pavia, sotto il patrocinio del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università di Milano e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia, con la direzione scientifica di Paolo Di Lucia e Stefano Colloca.

Il volume che ne raccoglie gli Atti è diviso in tre parti (l'ultima è costituita dalle comunicazioni al convegno di G. Feis, E. Mazzoleni, R. Mazzola, D. Di Lauro e F.L.G. Faroldi) e si apre con un denso scritto autobiografico di John R. Searle, presentato in anteprima mondiale, in traduzione, al lettore italiano.

Come mostrano i Curatori nell'Introduzione, vi possono essere diversi modi dell'impossibilità normativa. Un primo modo si ha quando il fatto naturale o l'atto al quale il diritto attribuisce un significato normativo è impossibile; oppure quando risulti impossibile un fatto o un atto a causa della presenza o dell'assenza di una norma. Se invece, seguendo la lezione kelseniana, si considera il diritto dal punto di vista dinamico, vi potranno essere impossibilità normative che derivano dalla presenza di antinomie, di lacune, o di metanorme che pongono condizioni di validità di altre norme.

Un modo dell'impossibilità normativa, sviluppato nell'intervento di Di Lucia, può farsi risalire alla riflessione di Adolf Reinach sulle proposizioni giuridiche a priori. Si tratta di proposizioni universalmente e necessariamente vere in relazione al rispettivo *eidōs*, ovvero alla loro essenza a priori, intesa come struttura invariante, intuibile da chiunque, anche al di là dell'esperienza del diritto positivo. Tuttavia, poiché lo stesso diritto positivo non di rado presenta statuizioni che sembrano contraddire tali proposizioni a priori – tra gli esempi riportati vi è l'efficacia reale di un atto obbligatorio, prevista dal *Code Napoléon* – Reinach aveva elaborato altresì la teoria della "deviazione senza contraddizione". Secondo Reinach le proposizioni del diritto positivo non hanno la stessa struttura sintattica delle proposizioni a priori, essendo queste ultime dei giudizi, mentre le prime sono delle statuizioni in termini deontici. Così, mentre un giudizio può essere considerato vero o falso, le statuizioni sfuggono a questa alternativa, ponendo il proprio contenuto come dovente essere, al di là del vero o del falso; anticipando così Reinach la distinzione kelseniana tra norma (*Sollnorm*) e proposizione giuridica (*Sollsatz*). Del resto, lo stesso filosofo riteneva che nell'ambito delle connessioni eidetiche si possa operare una distinzione tra connessioni che valgono in ogni circostanza e quelle che invece valgono solo se non si presentano determinati fatti. Pertanto, se tutte le connessioni eidetiche esistenti nel diritto, in quanto a priori, si presentano come universali e necessarie, è possibile tuttavia che la loro validità possa essere parzialmente derogata o del tutto esclusa dalle statuizioni del diritto positivo; e che tale possibilità costituisca anzi una peculiarità della ontologia del diritto rispetto alle altre e diverse ontologie.

Un ulteriore approfondimento sulla riflessione di Reinach, con lo specifico oggetto del reato impossibile, è realizzata da Emil Mazzoleni, nelle comunicazioni allo stesso Seminario.

A una diversa declinazione del tema dell'impossibilità eidetica è dedicato invece il contributo di Amedeo G. Conte. L'autore distingue impossibilità deontica, anankastica e eidetica-costitutiva. Conte definisce deontica quella impossibilità relativa a una regola che pone un divieto: in tal caso l'atto è vietato ma non risulta invalido; l'impossibilità

anankastica è invece quella che deriva dal non soddisfacimento di una condizione necessaria: si pensi alla maggioranza dei voti validi necessari per l'abrogazione di una legge tramite referendum; mentre l'impossibilità eidonomica è quella impossibilità nomoforica relativa a una regola eidetico-costitutiva, cioè a una regola che deriva da un *eidōs* costituito da regole eidetico-costitutive. L'autore distingue altresì l'impossibilità che deriva da non da regole eidetico-costitutive, ma dallo stesso *eidōs*, inteso non in senso nomoforico. L'esempio più famoso è l'impossibilità di arroccare nel gioco della dama, la cui eideticità fu intuuta da Ludwig Wittgenstein; mentre, alla luce delle riflessioni di Peirce, si prospetta anche l'esistenza di una impossibilità non nomoforica e aneidetica.

Tale ricostruzione della impossibilità normativa è alla base del successivo intervento di Ian Carter, che sviluppa la distinzione contiana tra impossibilità deontica e impossibilità adeontica (nelle due specie di anankastica e eidetico-costitutiva) alla luce della nozione di Felix E. Oppenheim di "non-libertà sociale". Tale nozione pur avendo carattere eminentemente empirico, consistendo nella impossibilità pratica di compiere una data azione, interseca l'impossibilità deontica contiana, poiché l'esistenza di una regola deontica che vieti quella data azione, prevedendo una sanzione, rende praticamente impossibile – nell'ottica di Oppenheim, troppo costosa, difficile o dolorosa – la stessa azione.

Ancora richiamandosi a Peirce, un altro angolo di visuale dell'impossibilità normativa è illuminato da Lorenzo Passerini Glazel, attraverso l'analisi della distinzione tra *type* e *token*. Per Peirce il *type* è quella forma significante, che determina le cose che esistono, mentre le concrete occorrenze del *type* sono i *tokens*. Ogni *token* è così distinto dagli altri dello stesso *type*, ma esiste come tale, poiché riconducibile a quel *type*: p. es. il *type* IX Sinfonia di Beethoven, e la singola esecuzione ascoltata il tale giorno alla Filarmonica. Ora, a differenza dei fatti bruti, gli atti istituzionali producono effetti solo in virtù di essere *tokens* di un determinato *type*. Ciò determina a livello teorico la priorità logica ed ontologica del *type* di un atto istituzionale rispetto ai suoi *tokens* e fa scoprire due specie di atipicità: l'atipicità privativa e l'atipicità negativa.

L'atipicità privativa consiste nella non completa conformità a un tipo, mentre quella negativa nella irriducibilità a un tipo, alla mancanza di un *type* (di nuovo ritorna l'esempio wittgensteiniano sull'impossibilità di arroccare nel gioco della dama). Questa distinzione è particolarmente utile per comprendere i modi dell'impossibilità normativa, intesa come impossibilità nomoforica, poiché risulta impossibile mettere in atto un *token* di un *type* inesistente. Tutto ciò suggerisce all'Autore una considerazione più generale sulla valenza ontologica, e non solo cognitiva, dei *types* istituzionali: un *token* di un *type* è possibile, e produce effetti, solo in quanto *token* del proprio *type*. Anzi, riprendendo dalla teologia la distinzione tra analogia e katalogia, l'Autore definisce i *types* istituzionali come katalogici, arrivando alla conclusione che i *tokens* istituzionali si caratterizzano precisamente per questa antecedenza ontologica del *type* rispetto ai *tokens*.

Il saggio di Venanzio Raspa è invece dedicato alla pensabilità di ciò che è impossibile o contraddittorio. L'intervento affronta l'equiparazione kantiana tra impossibile, contraddittorio e impensabile, contrapponendo ad essa la riflessione di Bolzano, per il quale la contraddizione è invece pensabile. Bolzano infatti aveva distinto pensabilità e possibilità, aprendo così la strada alla pensabilità dell'impossibile, sviluppata successivamente dal logico russo Nikolaj Aleksandrovič Vasil'ev. Per Vasil'ev infatti solo l'attività di rappresentazione ubbidisce al principio di non-contraddizione, ma in un mondo immaginario la contraddizione diventa pensabile: basta ipotizzare un altro mondo, nel quale può aver luogo il "giudizio indifferente", come unione di predicati contraddittori, e nel quale vige la legge del quarto escluso. Del resto, la storia ha spesso mostrato che ciò che era considerato una volta impossibile successivamente è stato realizzato.

Il contributo di Edoardo Fittipaldi è dedicato alle contraddizioni come incompatibilità empiriche. L'Autore distingue l'exontica, la deontica e l'axiotica, osservando che dal punto di vista dell'empirismo radicale il cosiddetto principio di non-contraddizione prevede due diverse ipotesi, tra cui l'incompatibilità come impossibilità congiuntiva di due fenomeni, in base all'idea che nulla può esistere e non esistere contemporaneamente; la filosofia, a sua volta, può distinguere pure due forme di esistenza: l'esistenza vera e propria, o interiore, e l'esistenza esteriore, che si riferisce a quelle esperienze che si pongono al di fuori del controllo del soggetto. In tal modo si ipotizza una doppia esistenza del soggetto, definendo l'incompatibilità tra esistenza e inesistenza esteriore come "incompatibilità exotica". Dal punto di vista deontico, invece, l'impossibilità si riferisce al caso nel quale la stessa azione è allo stesso tempo obbligatoria e proibita. Dal punto di vista della teoria psicologica del diritto, affinché il mancato rispetto di una delle due norme determini un senso di colpa nel soggetto, occorre che egli sviluppi una sorta di incompatibilità deontico-psicologica, come ha suggerito Leon Petrażycki. Per questo profilo, anche la nota distinzione kelseniana tra "deve essere A" e "deve essere non-A", da un lato, e "A è obbligatorio" e "A non è obbligatorio", dall'altro, per l'Autore risulta artificiosa, riferendosi solo ad ipotesi di incompatibilità deontica e di incompatibilità axiotica: ciò che rileva alla fine è il conflitto interiore che si sviluppa nel soggetto, di fronte a norme allo stesso tempo vincolanti e non-vincolanti. Da questo punto di vista, mentre l'ipotesi di incompatibilità exotica esclude la possibilità che qualcosa sia allo stesso tempo esteriormente esistente e non esistente, dal punto di vista dell'axiotica, che riguarda il soggetto che liberamente sceglie gli assiomi a cui conformarsi – l'autore riprende tale categoria da Amedeo G. Conte – ben vi può essere un fatto normativo che risulti allo stesso tempo vincolante e non vincolante, come l'esperienza giuridico-istituzionale infatti non di rado mostra.

Su un piano non molto diverso si colloca l'intervento di Wojciech Żelaniec sull'uso della logica deontica nel ragionamento deontico della vita reale, e sulla possibile applicazione del Principio di Kripke. Si tratta di una analisi di una obbligazione di tipo interiore, che per l'autore permette di spiegare i diversi moventi dell'azione, la forza maggiore, le possibilità di raggiungimento di un determinato scopo, e i compromessi da porre in atto per raggiungerlo. In tale prospettiva, gli impedimenti che avvengono nella vita reale, pur non cancellando l'obbligazione, costituiscono tuttavia cause di scusabilità per il suo eventuale inadempimento. Le norme, come tali, sostiene infatti Żelaniec, non sono né vere né false, come dimostra la reazione tipica dei destinatari: di accettazione, acquiescenza, rivolta, o anche di totale ignoranza (non certo il domandarsi se si tratti di un norme vere o false); piuttosto si tratta di relazioni sui generis tra classi di agenti e classi di stati delle cose, entrambe proprie di questo mondo: è quello che l'Autore definisce lo "stato normativo delle cose".

L'intervento di Matjaž Potrč è dedicato alla analisi dell'etica della credenza e alla sua variazione dei due Principii di Clifford, sostenendo che: "è sempre sbagliato, ovunque, e per ognuno formarsi o non formarsi una credenza, in modo contrario al miglior dato esperienziale in base alle prove disponibili". Ciò che costituisce la giustificazione della discordanza razionale non è altro, per l'Autore, che il miglior dato esperienziale, mostrando così l'etica della credenza e questo stesso Principio di Potrč un'altra specifica dimensione dell'impossibilità normativa.

Il contributo di Stefano Colloca invece è dedicato all'analisi della relazione tra antinomia giuridica, quale incompatibilità tra due norme appartenenti allo stesso ordinamento, e impossibilità. Attraverso l'immagine del quadrato deontico di opposizione, l'Autore così analizza l'antinomia per contrarietà, che determina una indecidibilità per l'agente, dalla antinomia per contraddittorietà, che determina invece una indecidibilità per il giudice, sostenendo l'asimmetria tra linguaggio descrittivo, nel quale ogni relazione di incom-

patibilità si risolve necessariamente in una impossibilità e linguaggio prescrittivo, dove invece ciò non sempre accade.

Più “continentale” è la riflessione di Corrado Roversi, dedicata alla sua teoria della “mimesi istituzionale”. L’Autore infatti pur partendo dalla constatazione del carattere artificiale delle istituzioni, e dunque escludendo qualunque forma di giusnaturalismo, teorizza tuttavia un rispecchiamento, come imitazione o analogia strutturale, tra il contenuto concettuale di taluni istituti giuridici e l’idea di realtà naturale coeva alla definizione degli stessi. Dalla figura del re Sole, nell’epoca di affermazione della teoria della gravitazione universale, attraverso Toulmin, al carattere magico o sacro del monarca, attraverso Frazer e Marc Bloch, alla nozione di *universitas* nel diritto romano, attraverso Olivecrona, e con vari altri esempi tratti dalla storia delle obbligazioni, del matrimonio, o del processo, Roversi individua in tal modo diverse declinazioni di “natura” che si rispecchiano nella storia dell’esperienza giuridica: una natura in senso cosmologico, distinta da una natura in senso ecologico o etologico; e due differenti forme di mimesi istituzionale: una mimesi normativa ed una mimesi di tipo performativo. L’esempio di impossibilità che propone Roversi è derivato dall’analisi di Hägerström della struttura della *promissio* e del carattere costitutivo della *dextrarum iunctio* ai fini della nascita dell’obbligazione: Roversi propone che la *promissio* così rispecchi nella giuridicità l’idea della trasmissione di forze attraverso il contatto fisico, immaginando che se una Luna piena avesse reso impossibile questo passaggio di fluidi, la stessa *promissio* sarebbe stata impossibile. E in effetti, il dualismo fondato sui *dies fasti/nefasti* e sul calendario (in origine quello romano era precisamente un calendario lunare) approntato dai *pontifices*, custodi pure del *ius*, rendeva impossibile nei *dies nefasti* concludere affari.

Indaga la figura del reato impossibile invece il contributo di Sergio Seminara. Se nella scienza giuridica europea la riflessione sul reato impossibile può farsi risalire a Paul Johann Anselm Ritter von Feuerbach (padre del filosofo Ludwig), la divaricazione che si incontra ancora oggi tra le dottrine e lo stesso diritto positivo dei diversi paesi europei rimanda invece alle differenti concezioni di Beccaria e Filangieri: là dove, se il primo, coerentemente al proprio utilitarismo, puntava la sua attenzione sulla oggettiva lesività dell’atto, il secondo, viceversa, considerava rilevante innanzitutto la volontà colpevole, aprendo così la strada alla contrapposizione tra teorie oggettive e soggettive del reato. Il saggio dipana l’evoluzione storica le due figure del reato putativo e del tentativo impossibile, attraverso la comparazione tra le diverse legislazioni del continente, mettendo in evidenza come p. es. il tentativo di omicidio di una persona già deceduta oggi non sia punibile in Spagna, in Austria e in Italia (fatta salva la facoltà per il giudice di irrogare la misura di sicurezza della libertà vigilata), mentre diventa punibile in Francia e in Germania, dove, secondo quanto affermato dal Reichsgericht già nel 1880, “per il tentativo, in contrapposizione alla consumazione, rileva solo la rappresentazione dell’agente... mentre è indifferente la possibilità o impossibilità della consumazione...”.

Come anticipato, la raccolta si apre con uno scritto autobiografico inedito di John R. Searle sui suoi anni ad Oxford. Una straordinaria carrellata di ritratti delle personalità della filosofia del ’900 che hanno esercitato il loro magistero nell’università oxoniense: le figure di John L. Austin, Isaiah Berlin, Elizabeth Anscombe (a cui è dedicato anche il contributo di Riccardo Mazzola), Bernard Williams, Peter Strawson, sono rievocate con humour e affetto dall’Autore, con una digressione sul famoso convegno di Royaumont, presso Parigi, del 1958, nel quale si confrontarono “analitici” e “continentali”.

Searle distingue tre diverse tipologie della filosofia di Oxford: un primo tipo è quello che egli definisce “filosofia pura del linguaggio”, indicando Austin come suo esponente principale; un secondo filone di ricerca, è quello invece legato alla riflessione di Ludwig Wittgenstein, del quale Elizabeth Anscombe era stata traduttrice, interprete e allieva pre-

diletta; e un terzo tipo, più tradizionale, del quale le figure principali erano Isaiah Berlin e Stuart Hampshire.

I ricordi del filosofo americano spaziano dalla ricerca della precisione e dell'esattezza, e dal modo di accendere la pipa, di Austin, a un'indimenticabile vacanza a Portofino, dallo straordinario senso dell'umorismo di Bernard Williams a uno scontro tra la Anscombe e Austin sulla differenza tra finzione e messinscena, a una lezione improvvisata di Isaiah Berlin, nella quale una sera spiegò la differenza tra socialismo e comunismo, tuttavia con una chiarezza e profondità, che, osserva Searle, se fosse stata pubblicata, sarebbe divenuta un vero e proprio classico nella storia delle idee. Come si può immaginare, questa di Searle è una descrizione appassionata di quegli anni eroici della filosofia di Oxford, piena di gratitudine e simpatia per i protagonisti, con una certa nostalgia per il tempo della giovinezza.

CARLO PONTORIERI

MARCO ETTORE GRASSO, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, Giuffrè Editore, 2015, pp. 420, € 43,00.

Esce nella collana "Centro Studi sulla Giustizia" dell'Università degli Studi di Milano, il primo volume di Marco Ettore Grasso per questa prestigiosa raccolta di scritti giuridici. L'opera sin da subito è connotata da uno spiccato carattere innovativo poiché il tema dell'ambiente è affrontato insieme a quello relativo all'etica e al diritto alla sostenibilità, tema in continuo divenire sia per i continui e fecondi apporti dottrinari sia per le nuove tendenze giurisprudenziali.

Il volume si articola in tre capitoli che tracciano lo sviluppo logico della problematica sollevata già nel titolo: nella prima parte è analizzato il concetto di "sostenibile" secondo un approccio multilivello, approccio necessario per arrivare a definire la "sostenibilità" stessa senza sfociare in un approccio strettamente positivistic; il secondo capitolo è dedicato all'analisi del diritto alla sostenibilità: giurisprudenza, nuove tendenze dottrinali e nuovi modelli, che si discostano dal classico approccio antropocentrico, sono studiati con rigore e metodo per mettere in luce i limiti delle normative vigenti e la mediazione con altri diritti propri delle nostre carte costituzionali; l'ultima parte del volume va ad estrinsecare i mezzi operativi che possono essere messi in atto per dare effettività al diritto dell'ambiente e realizzare i valori propri della sostenibilità tramite la responsabilità e la giustizia sostenibile.

Particolarmente utile, nella prima parte, è l'approfondimento riservato alla problematica dei rifugiati ambientali, categoria che non trova collocazione né negli ordinamenti statali né in quelli sovranazionali.

La convenzione di Ginevra del 1951 disciplina e regola la figura e lo status del "rifugiato". Questa definizione, tuttavia, è viziata da un contesto storico che registrava flussi migratori di natura nettamente differente da quelli che caratterizzano il mondo contemporaneo. Nonostante la somiglianza terminologica, essa indica una categoria molto diversa da quella di "rifugiato" e, allo stato attuale, non garantisce la stessa protezione. Stando alle parole usate già negli anni Ottanta dal Presidente dell'UNEP El Hinnawi, infatti, i "rifugiati ambientali" sono "le persone che hanno dovuto forzatamente abbandonare le loro abitazioni per necessità temporanee o permanenti a causa di grandi sconvolgimenti ambientali i quali hanno messo in pericolo la loro esistenza o danneggiato seriamente la loro qualità della vita". Confrontando questa definizione con quella di "rifugiato" presente

nella Convenzione del 1951, si può notare come le due categorie siano accomunate dal bisogno di allontanarsi dal proprio territorio di origine per salvaguardare i propri diritti fondamentali. Allo stesso tempo, però, appare evidente dalla lettera della norma come la situazione di degrado ambientale non sia ricompresa tra i motivi che possono dare luogo ad una persecuzione tale da far sorgere lo status di rifugiato, neppure attraverso la “clausola generale” fornita dall’appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

Alla luce di quanto appena esposto, l’apporto di Grasso risulta di grandissimo rilievo per il contesto giuridico contemporaneo in cui il numero di *displaced persons*, legato ai mutamenti climatici, è in continuo aumento e, allo stesso tempo, risulta complesso determinare il nesso di causalità esistente tra cambiamenti climatici e flussi migratori.

L’analisi del caso “Kivalina”, riguardante la necessità di spostare un intero villaggio dell’Alaska, risulta paradigmatico per esemplificare l’interconnessione tra diritto alla salute, diritto alla sopravvivenza individuale e collettiva e diritto all’integrità culturale.

Nel secondo capitolo si affrontano due temi di grande spessore: il pregiudizio economico del danno ambientale e l’accezione ecocentrica del diritto dell’ambiente.

Il primo tema, anche in questo caso, offre una lettura globale della problematica, la *restitutio in integrum* è un concetto non mediato dal mero danno economico che può alterare l’ambiente; fissare un limite entro cui alcune sostanze possano essere immesse nell’ambiente in modo lecito equivale ad autorizzare un inquinamento lento e costante. Tramite una seria ricostruzione giurisprudenziale si approda a delineare una interpretazione estensiva del danno ambientale in cui non viene considerato solamente l’eventuale pregiudizio economico che potrebbe essere stato arrecato ad uno o più soggetti a seguito del danno medesimo. Il danno si deve configurare in una più ampia accezione in cui non è rilevante solamente la mera differenza tra saldo attivo del danneggiato prima e dopo l’evento lesivo, quanto la diminuzione, in concreto, dei valori e l’impossibilità o meno di ristabilire lo *status quo ante*. A tale filone di pensiero si collega l’analisi del diritto della natura inteso come soggetto di diritto proprio che, pertanto, si distacca dal concetto *schmittiano di Nomos* della terra in cui la natura va protetta nella misura in cui il danno ambientale porti a un pericolo per l’uomo.

Muovendo da quest’ultimo concetto il terzo e ultimo capitolo si occupa, pertanto, egli strumenti giuridici attuabili per arrivare a un concetto di giustizia e responsabilità sostenibile mediato con l’interesse proprio della natura e dell’ambiente.

L’opera presenta un solido impianto bibliografico che ripercorre i classici della materia sino ad arrivare alla dottrina contemporanea, offrendo così allo studioso un valido strumento da accostare ai temi classici del diritto dell’ambiente al fine da trarne una visione unitaria che non ne lascia in ombra nessun aspetto.

DAMIANO FUSCHI





Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di dicembre 2016  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)