

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXXIII - GENNAIO-APRILE 2018 - N. 1

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
Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Sergio DellaPergola, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Fulco Lanchester, Renata Lenti, Marco Mugnaini, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Rugge, Guido Samarani, 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.

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'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati 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 Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
- **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
- **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 Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2018 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2018 (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

AXEL BERKOFKY - North Korean Missile and Nuclear Capabilities. Supporters, Targets and Opponents	5
PAVEL SKIGIN - Cultural Pitfalls of Summitry: the Issue of NATO Non-Expansion at the 1990 German Reunification Bilaterals	23
DONATO GUALTIERI - Dal <i>dret a decidir</i> all'autodeterminazione: il cambio di paradigma logico-legale nella sfida indipendentista della Catalogna da una prospettiva di diritto internazionale:	42
JEREMY SHEARMUR - Lurching for Liberty and the Structural Transformation of a Public Sphere: on Britain's Institute of Economic Affairs	68
FRANCO OSCULATI - Doveri fiscali, beni e servizi pubblici europei	97

Note e discussioni

GIUSEPPE IERACI - La scienza della politica tra «scientismo» e crisi d'identità. Una disciplina senza il <i>politico</i>	127
RENATA TARGETTI LENTI - "Termites of the State": a Note on Tanzi's Last Work	138
Eventi di dipartimento 2017	153

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO FORTIS, ALBERTO QUADRIO CURZIO, <i>Riforme e Investimenti. Europa e Italia</i> (Renata Targetti Lenti)	157
--	-----

CARLO COTTARELLI, <i>I sette peccati capitali dell'economia italiana</i> (R.T. L.)	160
EMANUELE RANCI ORTIGOSA, <i>Contro la povertà</i> (R.T. L.)	162
PIPPO RANCI, MATTEO LEONARDI, LAURA SUSANI, <i>Poveri d'energia</i> (R.T. L.)	165
MAURIZIO FRANZINI, ELENA GRANAGLIA, MICHELE RAITANO, <i>Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le diseguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo</i> (R.T. L.)	167
NICOLA ROSSI (a cura), <i>Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo</i> ; NICOLA ROSSI, <i>Flat Tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo</i> (R.T. L.)	169
VINCENZO VISCO, <i>Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica</i> (R.T. L.)	171
STEPHAN LEHNSTAEDT, <i>Occupation in the East. The Daily Lives of German Occupiers in Warsaw and Minsk, 1939-1944</i> (Emiliano Vitti)	172

**NORTH KOREAN MISSILE
AND NUCLEAR CAPABILITIES.
SUPPORTERS, TARGETS AND OPPONENTS**

by Axel Berkofsky

Introduction

Throughout the year 2017 North Korea tested missiles like never before and has declared itself to be a nuclear-armed state. Nuclear armament was enshrined in the North Korean constitution and instead of investing resources into its ailing economy and addressing the acute problem of widespread malnutrition and starvation among the population, North Korean dictator Kim Jong-un has made it very clear that missile and nuclear armament has priority over everything else. While there are reports about an emerging and increasingly prosperous North Korean middle-class living in Pyongyang, taking advantage of the regime's decision to tolerate some free and black market activities, the picture outside of Pyongyang is distinctively different: widespread famine and malnutrition among the population in the countryside and the country's cities other than Pyongyang.

At the beginning of 2018 then North Korean leader Kim Jong-un decided, at least so it seems by the time of this writing (May 2018), to fundamentally and indeed radically change Pyongyang's relations with the outside world and forego nuclear armament. Kim and US President Donald Trump agreed to hold a bilateral in June 2018 and Kim visited Beijing in March (in his first trip abroad since he took over power in North Korea in 2011)¹. Furthermore, it emerged that former director of the Central Intelligence Agency (CIA) Mike Pompeo had made a se-

Department of Political and Social Sciences, University of Pavia; Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

¹ Which is scheduled to take place in Singapore on June 12.

cret trip to North Korea in March in order to prepare Trump's meeting with Kim Jong-un². However, the most dramatic event on the Korean Peninsula in 2018 (so far) was without doubt Kim's announcement to interrupt missile and nuclear testing, agreeing to hold a bilateral summit with South Korean President Moon Jae-in. This summit – the first inter-Korean summit since 11 years – took place in the border town of Panmunjom in the demilitarized zone on April 28. On paper, the summit marked a breakthrough in North – South Korean relations. During the summit Kim Jong-un reportedly announced to strive for complete denuclearization of the Korean Peninsula, which in essence would mean the dismantlement of North Korea's nuclear programme and facilities (as South Korea does not have a nuclear weapons programme). But not so fast. Whether and to what extent Kim is really willing to forego his nuclear ambitions and dismantle the North Korean nuclear programme remains yet to be seen. In fact, we do not know yet whether North and South Korea mean the same thing when they talk about 'denuclearization.' While for South Korea (together with the US, Japan and large parts of the international community) North Korean denuclearization would have to entail the complete and verifiable dismantlement of all nuclear facilities on North Korean territory, the term could mean something distinctively for Pyongyang. Indeed, many analysts and North Korea observers suspect and fear that 'denuclearization' could merely mean the temporary interruption of nuclear testing as opposed to the dismantlement of the North's nuclear facilities. What is more, it is not the first time that North Korea has promised to denuclearize. Back in 2007, Pyongyang has – together with Japan, South Korea, China and Russia – adopted the so-called 'Nuclear Agreement'³, through which North Korea committed itself to verifiably dismantle its nuclear facilities. As it turned out, however, North Korea did not honour that promise and instead continued to develop its nuclear and missile programmes.

Consequently, and against the background of previous broken North Korean promises to stop the development of its missile and nuclear programmes, we will have to wait and see in the months ahead whether Kim Jong-un's surprise announcement to denuclearize will be followed by Pyongyang actually de-activating and dismantling its

² Pompeo is now US Secretary of State.

³ In the framework of the so-called Six-Party Talks, a multilateral forum hosted by China from 2003 until 2009 (when North Korea decided to pull out of the talks).

nuclear programme. I would not – at least not yet – bet any of my money on this to happen any time soon.

As will be shown below, North Korea has over the years had help from the outside in its efforts to accelerate the development of its missile and nuclear programmes. There is indeed ample evidence that many of the missile engines North Korea possesses today were developed and manufactured in the former Soviet Union (in Ukraine). China too has in the past most certainly provided Pyongyang with missile and nuclear technology. Furthermore, in 2017 it emerged that both Russia and China have on several occasions violated UN sanctions imposed onto North Korea.

As explained below, Russia in particular has reportedly violated sanctions on various occasions in 2017 by clandestinely providing North Korea with crude oil (by refuelling North Korean vessels on high seas). Furthermore, at the very beginning of 2018 it was revealed that Russia has on various occasions bought and imported coal from North Korea. Coal is an important source of revenue for Pyongyang and Western intelligence reported that the coal Russia bought from North Korea was later sold to Japan and South Korea. China too has most probably been less than virtuous in implementing previous and new UN sanctions imposed onto Pyongyang. Due to the lack of transparency and the inability of outsiders to verify Chinese North Korea trade statistics, there are doubts about whether China has really completely interrupted the acquisition of coal from North Korea. While both Russia and China obviously deny all allegations of having violated UN sanctions, there is a near-consensus among (non-Chinese) scholars and analysts that China is using its economic and financial leverage over North Korea to oblige the country to forego missile and nuclear testing.

1. *North Korean Missiles: The Hwasong -12, Hwasong-14 and Hwasong-15*

2017 was the year when North Korea got (very) serious about displaying and testing Intercontinental Ballistic Missiles (ICBMs). Pyongyang conducted its first ICBM test in May of that year. On 14 May 2017, North Korea launched a new intermediate-range ballistic missile, the Hwasong-12. The Hwasong -12 tested at the time is a single-stage missile that flew on a very steep trajectory and at the

time reached a peak altitude of over 2.000 km. If the Hwasong-12 had used a normal flight path, it would have travelled between 4.000 and 4.500 km, placing Guam within range (Guam is roughly 3.400 km away from Pyongyang). Less than two months after the Hwasong-12 test, Pyongyang launched the two-stage Hwasong-14 missile on July 4. The second Hwasong-14 test was conducted on July 28. The missile tested on July 4 flew on a very steep flight path, with the first shot reaching an apogee of 2.700 km. The second test peaked at about 3.800 km and if flown on a trajectory that maximises range instead of peak altitude, the two missiles would have reached about 7.000 km and 9.000 km respectively.

The Hwasong-15 is a two-stage, liquid-fueled ICBM. In September 2017, North Korea undertook its third ICBM test launching the Hwasong-15. That missile flew significantly higher previously launched missiles and at the time it was estimated that the Hwasong-15 could have a range of up to 13.000 km. Photographs released by Pyongyang reveal that the Hwasong-15 test fired on November 29 is not a modified version of the Hwasong-14. The Hwasong-15 is considerably larger than the Hwasong-14, and initial calculations indicated that the new missile could deliver a moderately-sized nuclear weapon to any city on the US mainland. The Hwasong-15 is also large and powerful enough to carry simple decoys to possibly overcome America's existing national missile defense (NMD) system.

The two-chamber configuration of the Hwasong-15 is very similar to the original design of the RD-251 engine block developed and manufactured in the former Soviet Union. A number of experts have concluded that already the two Hwasong-14 ICBM tests in July 2017 indicate that the missiles could carry a nuclear warhead with a payload of 400-600kg, probably enough to reach the west coast of the US⁴. However, there is no certainty whether North Korea already has such a light nuclear warhead. Indeed, it is important to note that the Hwasong-14 and Hwasong-15 missiles which were tested carried only very small payloads.

North Korea testing the Hwasong-14 and 15 missiles, however, does not – at least not yet – mean that Pyongyang is already able to deploy the missiles. US scientist Siegfried Hecker⁵ cautions that

⁴ See E. ALBERT, *North Korea's Military Capabilities*; Backgrounder, Council on Foreign Relations, 3 January 2018; <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>.

⁵ Who has in the past several times visited and inspected North Korean nuclear sites.

Pyongyang needs to test the Hwasong-15 on a more realistic trajectory⁶. He estimates that Pyongyang needs another two years of testing to demonstrate that it has a missile that can deliver a small and light enough warhead to the US (or anywhere else for that matter). Other scientists estimate that Pyongyang needs another 6-12 months to make the Hwasong -15 fully operational and – probably more importantly – reliable and accurate.

Optimistic analysts concluded that North Korea's missile programme has reached a stage, which allows the country to forego further missile tests in months ahead. The fact that Pyongyang has not announced further missile after its successful ICBM missile test on November 29, 2017 supports such a positive assessment. To be sure, there are no guarantees whatsoever that Pyongyang will choose to forego further ICBM tests in the months ahead, especially because nuclear scientists broadly agree that North Korean Hwasong -15 missiles need further testing to improve the missiles and accuracy and reliability. In other words, we might indeed not have seen the last of North Korean ICBM testing.

2. *Re-entry Technology?*

Has North Korea mastered missile re-entry technology? Most probably not, but some scientists warn that it might not be necessary for North Korea to have mastered conventional re-entry technology. During the Cold War the US and the Soviet Union invested enormous resources into developing a sharp-pointed precision re-entry vehicle that can withstand the incredible heat and friction a warhead must endure as it burns back through the atmosphere to earth. Michael Elleman from the Institute of International Strategic Studies (IISS) in London concluded that Pyongyang might indeed not need the same sophisticated re-entry technology of US and Russian missiles as accuracy is not that important. "If they target Manhattan and it lands in Queens I don't think they'll care"⁷. If accuracy or the lack thereof

⁶ S. HECKER, *What We Really Know about North Korea's Nuclear Weapons*, in "Foreign Affairs" 4 December 2017; <https://www.foreignaffairs.com/articles/north-korea/2017-12-04/what-we-really-know-about-north-koreas-nuclear-weapons>.

⁷ K. MANSON, *How Serious is the North Korean Nuclear Threat?*, in "Financial Times" 21 December 2017; <https://www.ft.com/content/a4981f0e-e5a3-11e7-97e2-916d4fbac0da>.

is not an issue, it means that Pyongyang could avoid the melting of their missiles using a simpler, blunter ‘nose cone’ that houses the warhead under layers of protective carbon. To be sure, it is not clear to the outside observer whether Pyongyang has already developed such above-mentioned ‘nose cone’ to enable its ballistic missile to re-enter the atmosphere. South Korean and US previous intelligence reports suggest North Korea has successfully miniaturised warheads that can be mounted onto missiles. Joel Wit and Sun Young Ahn from the US-Korea Institute concluded already back in 2014 that North Korea is able to mount a nuclear weapon onto a Nodong medium range and/or Taepodong-2 long-range ballistic missile⁸. Finally, North Korea has made progress as regards ICBM basing modes. Pyongyang is thought to possess a handful of the eight-axle trucks, which it might have converted to a nine-axle truck for the Hwasong -15 missiles. Furthermore, Pyongyang introduced tracked transporter-erector-launchers (TELS) and canisters with other ballistic missile systems in 2017. It is likely that the TELS were imported from China.

3. *From Short/Medium To Range Missiles to Long Range Missiles in no Time*

North Korea’s missile arsenal was until two years ago based on short and medium-range missiles along with an intermediate-range Musudan missiles. The now suspended Musudan missile programme repeatedly failed flight tests in the past. In fact, until two years ago, the more North Korea tested its missiles, the more it emerged that Pyongyang’s short and medium-range missiles are of low quality and reliability. Then all of a sudden North Korea’s missile programme has been supplemented by the intermediate-range Hwasong-12 and the Hwasong-14 and Hwasong -15 ICBMs. That is indeed remarkable as no other country before North Korea has transitioned from medium-range capability to ICBM capability within 2 years. What explains this very

⁸ J. S. WIT, S. Y. AHN, *North Korea’s Nuclear Futures: Technology and Strategy*, 38th North, US-Korea Institute at SAIS, February 2015; https://www.38north.org/wp-content/uploads/2015/09/NKNF_NK-Nuclear-Futures.pdf; see also A. BERKOFKY, *North Korea’s Nuclear and Missile Programs: Bluffing or Really Getting Better?*, Commentary ISPI 6 May 2016, <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/north-koreas-nuclear-and-missile-programs-bluffing-or-really-getting-better-15073>.

rapid progression? Common sense and science point to the conclusion that North Korea has most probably acquired high-performance liquid-propellant engines (LPE) from a foreign source. Scientists have concluded that North Korean engineers are very unlikely to have the know-how and technology to manufacture such engines and there is no evidence that North Korea successfully designed and developed the LPE indigenously.

In fact, even if after having imported Scud and Nodong engines North Korea had mastered the production of clones, this does not mean that its engineers are able to design, develop and produce such a large LPE from scratch. Based on design characteristics observed in photographs, Michael Elleman concludes that North Korea's liquid-propellant engines were imported from the former Soviet Union. Furthermore, the RD-250 engine used on its recent Hwasong ICBM missile tests had single chambers. According to Elleman (and other scholars and scientists too) North Korean engineers do not have the expertise to modify RD-250 engines from a double to a single chamber engine. This would mean that Pyongyang has bought the modified single chamber engines from outside North Korea.

Evidence provided by scientists suggests that Pyongyang has bought the high-performance liquid-propellant engine from illicit networks in Russia and/or Ukraine in the 1980s and 1990s⁹. Indeed, prior to the Hwasong-12, Hwasong -14 and Hwasong-15 tests, all liquid-fuelled missiles launched by North Korea, i.e. all North Korean Scuds and the Musudan, were powered by an engine developed in the Soviet Union/Russia. The two-chamber configuration of the Hwasong-15 is very similar to the original design of the RD-251 engine block developed and manufactured in the former Soviet Union. Washington on the other hand denies Elleman's findings and instead maintains that North Korea is able to produce the kind of liquid-propellant rocket engines it used in recent ICBM tests¹⁰.

After the Soviet Union's breakup in 1991, the Ukrainian Yuzhmash factory continued to produce RD-250 engines for space supplied to Rus-

⁹ N. PETERSON, *Did Ukraine Provide Rocket Engines to North Korea for its Nuclear Missile Programme*, in Newsweek 9 January 2017; <http://www.newsweek.com/did-ukraine-provide-rocket-engines-north-korea-its-nuclear-missile-program-658147>.

¹⁰ K. MANSON, B. HARRIS, *North Korea Can Make its Own Ballistic Rocket Engines, Says US*, in "Financial Times" 16 August 2017; <https://www.ft.com/content/e5db37bc-8220-11e7-a4ce-15b2513cb3ff>.

sia. In total, 233 Cyclone rockets were produced in Ukraine and sent to Russia until 2006. When Russia stopped buying those rockets in 2006, Yuzhmash did not find another buyer. Consequently, Ukraine categorically denies of having sold the missiles directly to North Korea and is instead and unsurprisingly pointing the finger at Russia: the engines for North Korean missiles, Kiev maintains, are the same engines that powered the Cyclone rockets and must hence have been sold from out of Russia. In 2012, two North Korean nationals were arrested and convicted by Ukrainian authorities for attempting to procure missile hardware from Ukraine. While authorities in both Russia and Ukraine deny any involvement in illegally selling missiles engines to North Korea, that does not mean that Pyongyang does not have ties to criminal networks in both Russia and Ukraine prepared to provide North Korean counterparts with engines and other missile technology and hardware. Furthermore, there is ample evidence available that North Korea is running a very well-organized and active network of illegal weapons and drug trafficking out of Macau, from where weapons and missile technology is sold to and bought from all parts of the world.

4. *North Korea and China*

China, it is often said, holds the key to whether North Korea's missile and nuclear programmes can be contained. If China were really serious about inflicting economic pain onto Pyongyang, it would interrupt trade along its 1.600 km long border with North Korea. So far, Beijing has not done that as it is aware that cross-border trade is a very important source of revenue for North Korea. To be sure, Beijing will continue to do everything it can to keep the regime from collapsing, even at the expense of not implementing economic sanctions it has signed up to. Regime collapse and Korean re-unification continues to remain an outcome Beijing will seek to continue to avoid at all costs. A re-unified Korean Peninsula – if the peninsula underwent a German-style reunification whereby the democratic and economically prosperous country absorbed the economically collapsing dictatorship – would become a US ally equipped with up to 100 nuclear weapons. From a Chinese perspective, without doubt the worst-case scenario. However, due to the lack of transparency of China's North Korea policies we do not know whether Beijing's policymakers are really adamantly opposed to Korean re-unification or whether they have

by now instead concluded that a re-unified Korean Peninsula will in the longer term - facilitated by growing Korean dependence on China as market and investor - be prepared to cut security and military ties with Washington and order US military to leave the Korean Peninsula. To be sure, such a scenario presupposes Chinese ongoing and sustainable economic growth and increasing South Korean economic dependence on China. It also presupposes US decline – both economic and political – and a loss of influence in the region in favour of growing Chinese influence and might in Asia. Whether we will experience such zero-sum political and economic realities – inevitably and sustainably growing Chinese economic and political influence versus declining US influence in Asia – remains yet to be seen.

Late last year Beijing sought to present itself as mediator and proposed what it referred to as ‘dual freeze’: North Korea would end/‘freeze’ its missile and nuclear testing, while the US and South Korea would in return interrupt bilateral military manoeuvres in the region. Both Washington and Seoul dismissed this Chinese proposal as unacceptable and Beijing was without doubt fully aware that neither the US nor South Korea would give in to what was also referred to as an attempt to ‘blackmail’ Washington and Seoul into interrupting military exercises in the region (which are from a Chinese perspective also directed at itself and not only at North Korea).

The China scholar Bonnie Glaser from the Center for Strategic & International Studies (CSIS) in Washington suggests that Beijing has become increasingly ambivalent about its commitment to militarily defend North Korea in the case of a military conflict. The Sino-North Korean Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance adopted in 1961 is again up for renewal in 2021. While a clause in that treaty obliges China to defend North Korea militarily, she argues that Beijing considers the possibility of taking that clause out of the revised treaty. To be sure, it remains yet to be seen whether Beijing really will in 2021 choose to reduce its ‘exposure’ to the possibility of getting trapped in a military conflict involving North Korea (by taking the above-mentioned clause out of the treaty).

However, it remains very difficult – if not impossible – to understand the real intentions and goals of Beijing’s policies towards North Korea. The lack of transparency and the lack of access to reliable and accountable data and information on Chinese political leaders’ North Korea policy strategies and policies will continue to stand in the way of understanding what Beijing is planning to do on North Korea in the

months and years ahead. However, even if it is impossible to know what is going on behind the scenes and off the official diplomatic record, the outside observer is condemned to conclude that Beijing's current engagement in the North Korean nuclear crisis is above all characterized by a passive approach and a wait-and-see policy. If it were different and if Beijing were really determined to oblige Pyongyang to change its missile and nuclear policies, Beijing could easily have ordered to interrupt all existing and ongoing cross-border trade and could very quickly have interrupted the delivery of all crude oil to North Korea (as opposed to only limiting the amount of crude oil Beijing is selling to North Korea, as e.g. South Korean and Western intelligence sources suggest). Such Chinese measures would have put 'real' and sustainable pressure onto Pyongyang to forego missile and nuclear testing. Beijing, at least for now, has not done any of this and as long as China is –like Russia too – only partially implementing or indeed violating UN sanctions, there is no urgent obligation for Pyongyang to stop testing missiles. In addition to circumventing UN sanctions, China has most probably provided North Korea with various kinds of Chinese-made transporter erector missile launchers.

5. *Fearing Fleeing North Koreans*

North Korean missiles and nuclear weapons, however, are not the only North Korea-related issues Beijing must be loosing sleep over. If and when all goes wrong in the North, i.e. when the regime collapses, Beijing is concerned that millions of North Koreans might seek refuge in China, 'exporting' instability into China's three north-eastern provinces. This is a concern for Beijing because these provinces are among the most economically depressed in China. To be sure, whether or whether not millions of North Koreans would really have the means and energy to seek refuge in China in case of North Korea's collapse remains yet to be seen. Furthermore, it also remains to be seen whether North Korean citizens would be able to cross the border into China if the Chinese authorities decided not to let North Koreans to do that. In the case of an emergency Beijing certainly has the means and instruments to stop fleeing North Koreans from crossing the border. Nonetheless, North Korean refugees are already a problem for Beijing today, which continues to repatriate North Koreans crossing the border to China on a regular basis. Roughly 10 years ago Beijing

began building a barbed-wire fence to prevent migrants from crossing the border, albeit with limited success. The International Rescue Committee estimates that 30.000-60.000 North Koreans refugees live in China, but some non-governmental organizations (NGOs) estimate that the total number of North Korean refugees living in China could be up to 200.000. Female refugees in particular are at risk of becoming victims of human trafficking between North Korea and China¹¹. There is ample documentation available that numerous North Korean women are kidnapped, raped and sold for brothels in China¹². The majority of refugees first make their way to China before moving to other parts of Asia, including South Korea. However, recently strengthened North Korean border controls ordered by Kim Jong-un have greatly decreased the outflow of North Korean refugees to China¹³.

6. *North Korea and Japan*

Japan is clearly not an actor on the Korean Peninsula and Japanese Prime Minister Shinzo Abe is in essence following and agreeing with the US that a preventive military attack on North Korea is a realistic scenario. Pyongyang in the meantime will continue to ignore Tokyo, not least as Tokyo puts the so-called ‘abduction issue’ on top of Japan’s North Korea policy agenda. In the 1970s and 1980s North Korea’s secret service kidnapped a number of Japanese citizens – the exact number is not known, but Tokyo maintains it could be up to 35 – and obliged them to work as Japanese language teachers for the country’s secret service. In 2002, on the occasion of the first Japanese-North Korean summit, Pyongyang admitted that it did indeed kidnap Japanese citizens and officially apologized. Japan at the time requested Pyongyang to provide Tokyo with reliable and accountable information on the fate of the kidnapped Japanese. Pyongyang never did that

¹¹ See *Lives for Sale – Personal Accounts of Women Fleeing North Korea to China*; Committee for Human Rights in North Korea 2009; https://www.hrnk.org/uploads/pdfs/Lives_for_Sale.pdf.

¹² See E. BATHA, *North Korean Defector Trafficked Raped Hopes her Story Raises Awareness*, Reuters, October 10 2015; <http://www.reuters.com/article/us-northkorea-trafficking-defector-idUSKCN0S32OJ20151010>.

¹³ See A. LANKOV, *Why have North Korean Defections Dropped?*, in “The Guardian” 7 May 2015; <https://www.theguardian.com/world/2015/may/07/north-korea-defectors-drop>.

and since then Tokyo refuses to consider any form of rapprochement and engagement unless Pyongyang declares itself prepared to once again address the ‘abduction issue.’ Pyongyang of course won’t do that and hence Tokyo and Pyongyang will continue to talk about as opposed to each other.

Japan’s current approach towards Pyongyang is arguably very counterproductive and puts Japan’s security at risk. Not least as North Korean short-range missiles are –at least in theory – able to reach downtown Tokyo in less than 10 minutes. Excluding dialogue with Pyongyang a priori and categorically until Pyongyang declares itself prepared to dismantle its nuclear programme (as Tokyo does) is arguably the same as not having any policy at all. Japanese policymakers and scholars close to the government have repeatedly told this author that the ‘endgame’ of negotiations with Pyongyang must be denuclearization. However, for North Korea the ‘endgame’ of any negotiations or talks is the exact opposite: being acknowledged and ‘respected’ as nuclear power. Japan’s policy towards North Korea is short-sighted and stubborn and driven by an ultra-conservative government, which made itself a hostage of the above-mentioned ‘abduction issue.’ Removing the ‘abduction issue’ from the very top of Japan’s North Korea policy would lead to protests of the country’s ultra-conservative, nationalist and revisionist elites against the government. The Abe-led government, however, needs the support of these elites to realize goals such as constitutional revision, further re-armament and other security and defence-related issues aimed at making a ‘normal’ country out of Japan.

Using the perceived threat from North Korea as justification, Japan continues to bolster its defence capabilities by among others deploying a Patriot Advanced Capability-3 missile defence system in Tokyo. The system is able to shoot down missiles from the ground. Furthermore, the Japanese government has in December 2017 announced to acquire and later deploy offensive ballistic missiles in 2018 and beyond. Such missiles would be able to hit North Korean territory. This would Japan – at least in theory – also enable to actively join a US-led military pre-emptive strike on North Korean missile and nuclear facilities. Buying and deploying offensive military equipment has so far been a taboo and Japan’s war-renouncing constitution has so far been interpreted as not allowing the country to deploy offensive military equipment (such as offensive ballistic missiles). And it does not stop there for Japanese defence hawks and those who in Japan who deliber-

ately exaggerate the real and immediate threat posed by North Korean missiles and nuclear weapons. North Korean nuclear armament and the ICBM tests in 2017 have further encouraged and motivated some Japanese policymakers to consider the ‘nuclear option’ for Japan. Japan’s pacifist constitution and its war-renouncing Article 9, Japanese defence hawks argue, do not forbid Japan from producing and deploying nuclear weapons for the purpose of self-defence. In other words: there is a growing number of policymakers and scholars in Japan, who argue that a war-renouncing constitution which strictly speaking does not even allow Japan to maintain armed forces, does not forbid Japan to produce and deploy nuclear weapons.

Japan’s armed forces are equipped with a budget of roughly \$45 billion per year – only the US, China, Russia and Saudi Arabia spend more on defence and their armed forces. For decades Japan has imposed onto itself (through a cabinet decree) the limit not to spend more than 1 percent of the country’s gross domestic product (GDP) on its armed forces. In 2017, however, Japanese Prime Minister Abe decided to scrap that ban and increase Japan’s defence beyond the 1 percent limit, citing the growing military threat posed by North Korean missiles. Tokyo under Prime Minister Abe is also pursuing constitutional revision, aimed at legalizing the existence of Japan’s armed forces. Japan’s ‘Self-Defence Forces’ are aimed at being re-named to ‘armed forces.’ The perceived and often exaggerated threat from North Korea could help Tokyo to achieve constitutional revision. The ruling Liberal-Democratic Party (LDP) led by Shinzo Abe is equipped with the necessary two-third majorities in both chambers of the Japanese parliament to initiate the process of constitutional revision. However, a two-third majority in both chambers of the Japanese parliament is not sufficient to revise the constitution. Constitutional revision will also have to be approved by a simple majority of the Japanese electorate through a national referendum. While North Korea’s perceived military threat has without doubt ‘helped’ Abe and fellow Japanese revisionists to justify the alleged necessity of constitutional revision, the majority of the Japanese electorate is not – at least not for now – as convinced as Abe that constitutional revision is necessary. Indeed, recent opinion polls conducted by Japan’s main newspapers do not at all suggest that a large majority of the electorate is in favour of constitutional revision. In fact, it is accurate to point out that Japan’s electorate is –at least more or less – divided on constitutional revision. However, it cannot be excluded that the more North Korea continues its missile

and nuclear tests, the more constitutional revisionists will be able to convince the Japanese electorate of the alleged necessity to revise the constitution. Already in 2014 and then in 2015 the Japanese government used the perceived threat from North Korea as an instrument and pretence to seek to convince the Japanese public of the necessity of constitutional re-interpretation. In 2014, the Japanese government decided to re-interpret Article 9 of the Japanese constitution as to allow Japan's armed forces to execute the right to collective self-defence, a right Japan until then did not allow itself to execute in view of its war-renouncing constitution.

In 2015 then, Tokyo adopted a package new national security laws, which created the legal framework for the Japanese military to execute the right to collective self-defence. Furthermore, the Japanese government has several times in the recent past indicated that Japan – together with the US - could in the case of North Korea military attack consider a pre-emptive attack onto North Korean missile and nuclear sites in self-defence. To be sure, such a scenario remains a very unlikely one, but the fact that talk about pre-emptively military attacking North Korea makes it back onto the agenda is alarming. Finally, in December 2017 information leaked to the public that Japan could in 2018 modify its Izumo-class 'helicopter-carrying destroyers', transforming at least one of them into a conventional aircraft carrier. The 27.000-tonne, 248-metre Izumo-class ship already looks like an aircraft carrier, but it lacks the catapults and arrestor gear needed to accommodate conventional fixed-wing aircraft¹⁴. Such an aircraft carrier would be able to accommodate Japanese F-35 fighter jets. Of course the Japanese government cited also the perceived threat from North Korea as a justification for the reported project to deploy a Japanese aircraft carrier.

7. *North Korea and Russia*

Russia under President Putin is not – like the US under President Trump – a constructive actor on the Korean Peninsula. Moscow, at least judging by the information available to the outside observer and analysts, does not adopt any policies aimed at convincing or obliging

¹⁴ See e.g. IISS Military Blog, Japan, the F-35B and Wider Aircraft Carrier Options 18 January 2018; <https://www.iiss.org/en/militarybalanceblog/blogsections/2018-f256/january-c1e6/japan-f35b-and-aircraft-carrier-options-b945>.

North Korea to forego its nuclear ambitions. Moscow's only verbal contribution to the discourse of North Korean missile and nuclear testing over the last 12-18 months has been – together with China – to urge Washington and Seoul to terminate joint military manoeuvres in return for Pyongyang interrupting missile and nuclear tests. Whether or whether not such proposal was voiced after consulting with North Korea cannot be verified, but Moscow (like China) was without doubt well aware that it was a proposal that the US and South Korea would never accept.

Russia like China, violates UN sanctions imposed onto North Korea. On January 25, 2018 it was reported that Russia allowed North Korea to ship coal to Russia, from where it was sold to South Korea and Japan¹⁵. The shipping of coal from Russia to North Korea took place in violation of the UN Security Council sanctions, which in August 2017 banned all coal exports to North Korea, an important source of the foreign currency Pyongyang is believed to fund its nuclear weapon and long-range missile programmes with. Western intelligence reported that Pyongyang has since the adoption of the August 2017 UN sanctions at least three times shipped coal to the Russian ports of Nakhodka and Kholmok, where it was unloaded at docks and reloaded onto ships that delivered the coal South Korea or Japan. Unsurprisingly, Russia's authorities denied having bought coal from North Korea, instead maintaining that Russia is in full compliance with UN sanctions imposed onto North Korea. In total up to 60.000 kilos of coal could have been shipped from North Korea to Russia from August 2017 until today. Already in December 2017, Reuters reported that Russian tankers had supplied fuel to North Korean tankers at sea. According to Western intelligence sources Russian tankers have supplied fuel to North Korea on at least three occasions by the end of 2017¹⁶. While the same intelligence sources at the time, were not able to confirm whether Russian authorities were aware of or or-

¹⁵ See G. FALCONBRIDGE, J. SAUL, P. NICOLSKAYA, *Exclusive: Despite Sanctions, North Korea Exported Coal to South Korea and Japan via Russia – Intelligence Sources*; Reuters 25 January 2018; <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-coal-russia/exclusive-despite-sanctions-north-korea-exported-coal-to-south-and-japan-via-russia-intelligence-sources-idUSKBN1FE35N>.

¹⁶ See G. FALCONBRIDGE, J. SAUL, P. NICOLSKAYA, *Exclusive: Russian Tankers Fueled North Korea via Transfers at Sea – Sources*, Reuters, December 29, 2017; <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-russia-oil-exclus/exclusive-russian-tankers-fueled-north-korea-via-transfers-at-sea-sources-idUSKBN1EN10J>.

dered Russian refuelling activities on the high seas, it is very unlikely that the smuggling of Russian fuel on the high seas has taken place without the knowledge of the Russian government. Russia at the time responded to claims that it has through the refuelling of North Korean ships violated UN sanctions by claiming that UN sanctions did not ban the export of refined oil altogether but instead only limited them. Furthermore, Moscow did obviously not admit to have any knowledge of Russian refuelling activities¹⁷. Several UN resolutions adopted in 2017 oblige states to sharply reduce North Korea's refined oil imports while at the same time vowing to prohibit all kinds of smuggling of banned exports, including coal and oil to North Korea. Consequently, if the refuelling of North Korean vessels had taken clandestinely (which indeed seems to be the case), Russia did indeed violate UN sanctions imposed onto North Korea. China too has several times been accused of clandestinely providing North Korea with fuel oil. As long as Moscow and Beijing, however, continue to deny such allegations, China and Russia will continue to have very few problems referring to such claims as 'false' and 'without foundations', not least as the UN's ability and instruments to verify accusations of providing North Korea with fuel oil or buying coal from Pyongyang are very limited. Finally, both Beijing and Moscow are without a doubt fully aware that the provision of crude oil on high seas does not go undetected but do not seem to mind. It is obvious –and from a Russian and Chinese perspective arguably understandable – that both Moscow and Beijing will use their ability and preparedness to ignore sanctions as an instrument to put pressure onto the US.

8. *North Korea and the United States*

Washington's current North Korea policies are unpredictable at best and catastrophic at worst. However, it must not be failed to mention that former US President Barack Obama's so-called 'strategic patience' policy towards North Korea has de facto left the US with eight years of no effective policy. Obama during his eight-year tenure chose not to undertake any serious or sustainable attempts to establish a dia-

¹⁷ See North Vows to Press on with Nuclear Agenda as Russia Denies Trade Violation; in: The Guardian December 31, 2017; <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/31/north-korea-nuclear-russia-denies-trade-violations>.

logue with Pyongyang. This in turn made it very easy for Pyongyang to portray Washington as an enemy against whom it has to defend itself with nuclear weapons. In other words, Washington has arguably lost eight years of attempts to engage North Korea politically and an active and result-oriented policy was replaced by setting complete and verifiable denuclearization as precondition for Washington's preparedness to talk to Pyongyang. Consequently, there is today no effective US North Korea policy Trump could have felt obliged to follow-up when he took office one year ago. To be sure, given Trump's near-obsession to revise as many and as quickly domestic and foreign policies adopted by his predecessor Obama, it can in no way be taken for granted that Trump would have sought to follow-up on any US engagement policies towards North Korea adopted by the previous Obama-led US administration

The best that can be said about Trump's policies towards North Korea today is that they might have increased pressure onto China to exert its influence onto Pyongyang. The Trump administration has yet and after 15 months in office to nominate an US ambassador to South Korea. It is not an exaggeration to argue that a US ambassador to South Korea is probably and currently the most important US ambassador post globally in view of the security situation on the Korean Peninsula. Until recently, Georgetown University scholar, Korea expert and former Director for Asian Affairs in the White House's National Security Council (NSC) Victor Cha was the chosen candidate as US ambassador in Seoul. However, when it turned out that his position was not – at least as far as Trump is concerned – supportive enough of Trump's counterproductive hard line approach towards North Korea, he was no longer considered a candidate.

Conclusions

When reality will start to set in after the above-mentioned North – South Korea summit in April 2018, South Korea, Japan and the US will most likely continue to urge North Korea to freeze all nuclear and missile tests as well as its plutonium- and enrichment-related activities at the Yongbyon nuclear facility as the precondition for the lifting of sanctions and economic aid and engagement. In fact, Washington and Tokyo could even request Pyongyang to freeze all fissile material production in North Korea and not only the one taking

place at the Yongbyon nuclear facility. However, it is very hard to see North Korea agreeing to the necessary verification measures beyond the known facilities at Yongbyon. In fact, at this point it is hard to imagine that North Korea would agree to any kind of verification, including at the Yongbyon nuclear facility.

As shown above, Beijing and Moscow have circumvented and indeed violated United Nations sanctions imposed onto Pyongyang. Russia clandestinely providing North Korea with crude oil on the high seas and China buying coal and selling crude oil to the regime in Pyongyang will continue to make sure that sanctions are ineffective. North Korea's nuclear status in the meantime has been enshrined in the country's constitution and despite its recent announcements to want to de-nuclearize, it continues to remain very unlikely that Pyongyang will in the months and years ahead dismantle its missile and nuclear programmes and facilities.

Riassunto - La Corea del Nord è un mistero. Mentre nel 2017 il Paese ha fatto di tutto per potersi dichiarare uno "stato nucleare", ora sembra pronto a denuclearizzare. In effetti il 2017 ha visto una raffica di test missilistici e nucleari nordcoreani che hanno portato la penisola coreana sull'orlo della guerra. Dal marzo 2018 il dittatore Kim Jong-un non parla più di attaccare gli Stati Uniti, il Giappone o la Corea del Sud con missili in "autodifesa", ma invece parla di riconciliazione e di pace nella penisola coreana. A marzo 2018 è recato a Pechino per incontrare il presidente cinese Xi Jinping, ha successivamente accettato di incontrare il Presidente degli Stati Uniti Donald Trump per un in-

contro bilaterale a Singapore a giugno e il 27 aprile ha tenuto un summit "storico" con il presidente sudcoreano Moon Jae-in. Cosa sta succedendo? Kim è davvero pronto a denuclearizzare in modo sostenibile il Paese per ricevere in cambio aiuti umanitari, economici e finanziari dalla Corea del Sud, dagli Stati Uniti e dal Giappone? O sta - come suo padre prima di lui - "bluffando" promettendo quello che non manterrà? I mesi a venire potrebbero dare la risposta, ma l'esperienza dimostra che anche se Pyongyang smantellasse alcune delle sue installazioni nucleari, questo non significherebbe necessariamente che sia intenzionata ad abbandonare l'armamento nucleare in via definitiva.

**CULTURAL PITFALLS OF SUMMITRY:
THE ISSUE OF NATO NON-EXPANSION AT THE 1990
GERMAN REUNIFICATION BILATERALS**

by Pavel Skigin

Introduction

The year 1990 was not the first time when the future of Germany and Europe was discussed and decided in a face-to-face meeting between the ruler of Russia and his victor who are supposed to become friends. As David Dunn points out, the 1807 meeting of Napoleon and Alexander I in town Tilsit in East Prussia (today tellingly called Sovietsk) represents one of the first summits in the modern history¹. While the Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany is regarded as an immense diplomatic success for allowing Germany to reunify peacefully thus ending the Cold War in Europe, some problems arising from the details of that settlement are still far from becoming history. Since the early 90s, the theme of the alleged Western “betrayal” played a pivotal role both in the official Russian narrative of its aggressions in the post-Soviet countries that culminated in the 2014 annexation of Crimea and in the discussion of these events in the Western academia and media. Did the face-to-face nature of the bilaterals before signing the 1990 Two Plus Four Agreement influence its final conditions and subsequent implications for the international politics, and if yes, how exactly? This article will focus on exploring one issue, which was crucial during the aforementioned negotiations, i.e., NATO non-expansion to the Eastern Europe.

Università di Pavia.

¹ D. DUNN, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, London, Palgrave Macmillan, 1996, p. 3.

The article will begin with outlining the main features of the Cold War Summitry and its critique from the perspective of professional diplomacy. Then it will present the dynamics of the 1990 German Reunification pre-summit bilateral meetings according to the newly available sources² and with special attention to the typical problems of summitry, which were arising in the course of events. In particular, the article will address the cultural aspect of the NATO non-expansion negotiations. It will present and defend the view that the different backgrounds and customs of the interlocutors who are not professional diplomats can lead to substantial misunderstandings and serve as a source of conflict in the future, as it happened with the alleged NATO non-expansion pledges, an issue still relevant today in both international politics and historiography.

1. *The Cold War Summitry and its Critique*

1.1 *The Cold War Summitry*

Summitry, understood broadly as face-to-face diplomacy by heads of state, has become ever more practiced and consequential in the XX century for two major reasons. The first one is technical progress in communication and transportation. Ambassadors' plenipotentiary power was reduced first by telecommunication, and then by air travel. The second one is fear of a "general war" which for many rendered diplomacy "too important to be left to the diplomatists"³. Since World

² This article relies on the account of the declassified primary sources by in the secondary ones, namely Sarotte and Shiffrinson, due to the limits of time and access. See: M. SAROTTE, *1989: the Struggle to Create Post-cold War Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2009; M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, in "Diplomatic History," Vol. 34, No. 1, 2010, pp. 119-140; M. SAROTTE, *Perpetuating US Preeminence: The 1990 Deals to "Bribe the Soviets Out" and Move NATO In*, in "International Security," Vol. 35, No. 1, 2010, pp. 110-137; M. SAROTTE, *A Broken Promise?*, in "Foreign Affairs," Vol. 93, No. 5, 08.11.2014; . J. SHIFFRINSON, *Put It in Writing: How the West Broke Its Promise to Moscow*, in "Foreign Affairs," 29.10.2014; J. SHIFFRINSON, *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion*, in "International Security," Vol. 40, No. 4, 2016, pp. 7-44.

³ D. DUNN, *Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry*, cit., p. 5.

War II, and increasingly since the energy crisis of 1973–74, heads-of-state diplomacy has been on the increase⁴.

The significance of summitry is highlighted by the fact that as a phenomenon originating in fear of a global nuclear conflict, it has weakened its very cause by facilitating the waning of major wars as described by Martin Van Creveld. The Cold War diplomacy at the highest level was ushered in by the effect nuclear weapons had on “the link between victory and self-preservation” that has existed throughout all human history⁵. The early analysis of international relations in the nuclear era still deemed a favorable outcome possible, as did Henry Kissinger in 1957. However, he already had to rely on diplomacy as the only method to ensure the future war’s limited character⁶. As the prospect of mutually assured destruction in the case of war grew ever more definite with the technological advancements, negotiations became the only instrument available to deal with the disputes between the great powers.

1.2 Summitry Functions

Aside from the direct negotiations over issues on the agenda, summitry plays a number of other roles in international and domestic politics of powers involved. Ceremonial purposes, confidence-building and domestic political gains provide additional motives for face-to-face diplomacy.

The discussion of summitry’s ceremonial aspect is highly dependent on its definition, an issue highly discussed by the scholars of diplomacy. Already in 1976, George Ball thought summitry as a concept to be “so vague in meaning as to be not only useless but downright misleading,” since it was used to describe “any occasion in which chiefs of state or heads of government get together bilaterally or in large meetings”⁷. This intuition about a more limited definition of summitry was shared by David Dunn in his debate with John Young on the issue.

⁴ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, London, Routledge, 2011, p. 233.

⁵ M. VAN CREVELD, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 337–338.

⁶ H. KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy: The Need for Choice*, New York, Harper and Row, 1957, pp. 174–183.

⁷ G. BALL, *Diplomacy for a Crowded World*, London, Bodley Head, 1976, p. 34.

While for Young a mere “courtesy meeting”⁸ still qualifies as a summit thus rendering the ceremonial aspect as essential as the agenda, Dunn considers purposefulness to be the decisive factor for the summit definition, rejecting as such meetings devoid of substantive content⁹. Geoff Berridge and Alan James join Dunn in this conditional approach, defining meetings of heads of state or government as summits only if they are conducted “for diplomatic or propaganda purposes”¹⁰.

The Domestic effects of summitry differ significantly for democratic and authoritarian regimes. For leaders of democratic countries, summits are a way to acquire benefits such as popularity and legitimacy boost from meeting other world leaders on the equal footing, covered by mass media as a dominant force in domestic politics. They serve as a replica of open democratic debate and negotiating at the international level, stemming from the Wilsonian ideals of new diplomacy at the 1919 Paris Peace Conference. In authoritarian regimes, summits are connected to their internal affairs in a completely different manner. By putting leaders in the position to negotiate personally, summits enable their trusted political advisors “outside of the formal government bureaucracy” to increase their influence on the decision-making bypassing the official structures of power¹¹.

Diplomatic confidence-building is a step-by-step approach aimed at solving complex disputes with a high level of mutual mistrust by dealing first with a limited and uncontroversial agenda and gradually proceeding to more complex issues. Face-to-face meetings at the top played a crucial role in building confidence between the Cold War superpowers by offering a framework for establishing a “common language” necessary to avoid misunderstanding, building trust in diplomatic efforts and familiarizing the parties with the procedural aspect of dealing with each other¹². The 1972 Moscow Summit and the 1975

⁸ J. YOUNG, *A case study in summitry: the experience of Britain's Edward Heath, 1979–1974*, in “The Hague Journal of Diplomacy,” Vol. 1, No. 3, 2006, p. 271.

⁹ D. DUNN, *Summit diplomacy: high-level meeting or courtesy call? A Response to John Young*, in “The Hague Journal of Diplomacy,” Vol. 2, No. 2, 2007, pp. 158–159.

¹⁰ G. BERRIDGE, A. JAMES, *A Dictionary of Diplomacy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001, p. 229.

¹¹ D. DUNN, R. LOCK-PULLAN, *Diplomatic Summitry*, in C. CONSTANTINOU, P. KERR, P. SHARP (eds.) “The SAGE Handbook of Diplomacy,” Los Angeles, SAGE Publications, 2016, pp. 235–236.

¹² G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, London, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 46–49.

Helsinki Summit became the hallmarks of the détente, and the Reagan-Gorbachev meetings in Geneva and Reykjavík heralded the end of the Cold War¹³. The gradual development of strategic weapons limitation and reduction initiatives such as the ABM Treaty, SALT I, TTBT and INF Treaty¹⁴ followed the logic of confidence-building and became the driving force of the US-USSR summits.

1.3 Critique of Summitry

This remarkable return to summitry produced a significant opposition within the professional diplomatic communities¹⁵ for a number of reasons. First, it is unlikely that a head of government will be able to dedicate enough time to all the details of an issue, and, even she can, she may lack knowledge or skills required to engage with the international problems. Second, desire for a personal triumph may lead a head of state to go far beyond necessity in concessions in order to achieve short-term personal political dividends thus worsening the country's position in the negotiations and harming the state and its people. Moreover, the public nature of summitry leaves little space for actual bargaining, which constitutes the essence of negotiation¹⁶, since releasing a final communiqué became an inherent part of summits in 1941, when the Atlantic Charter was included in the press release of Roosevelt and Churchill's Newfoundland meeting¹⁷.

These three issues combined contribute to the general effect that not only face-to-face diplomacy leads to more mistakes, but aggravates them by making them irretrievable since there are no more levels of authority capable of revising or canceling the summit decisions. Also, deals achieved in face-to-face negotiations are highly personalized and tend to be weakened by substantial changes in either party's government. This problem of an executive agency may arise even right after the meeting, when heads of state lack full power to ratify the

¹³ R. GARTHOFF, *The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1994, p. 283.

¹⁴ 1972 Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, 1972 Strategic Arms Limitation Treaty (SALT I), 1974 Threshold Test Ban Treaty (TTBT) and 1987 Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty.

¹⁵ G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., p. 185.

¹⁶ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, cit., pp. 234-235.

¹⁷ D. DUNN, R. LOCK-PULLAN, *Diplomatic Summitry*, cit., p. 233.

achieved agreement, requiring the consent of domestic political bodies. So it happened to the SALT II Treaty in 1979, which Carter signed but could not get ratified by the Senate in the six months before the Soviet invasion in Afghanistan, marking the collapse of détente¹⁸. This aspect of summitry, to some extent, “obscures the concept of relations between governments as a continuing process”¹⁹.

Bertrand Badie offers a political science and sociology perspective of the international arena crowded with “intruders” like media or politicians with no skills and training. Their activities, summitry being one of the most consequential ones, destabilize and disrupt international relations rendering proper “chirurgie diplomatique”²⁰ impossible. Badie’s view is echoed by a more empirical account of “a crowded world” by George Ball, who became the Under Secretary of State right after the failure of the 1961 Vienna summit and had to deal with the Cuban Missile Crisis that followed it a year later. Approaching the issue of summitry as an experienced professional diplomat, Ball pays particular attention to its cultural pitfalls:

“when leaders have disparate backgrounds, customs and languages and, in many cases, ethical attitudes and ideologies, summitry is more likely to produce mistaken and misleading impressions than a clear meeting of minds”²¹.

In particular, heads of state and government are considered much more prone to cultural misunderstandings. As stressed by Dunn and Lock-Pullan, “professional diplomats have linguistic expertise, training and extensive knowledge of the country in which they serve, politicians, in the main, do not”²². They may lack sufficient education not only in matters diplomatic, geopolitical or technical but also misinterpret signals of their interlocutors who may come from an entirely different social and cultural background, leading to fatal consequences of the achieved agreements in the future, when disagreements inevitably emerge²³. On the other hand, as Hamilton and Langhorne point

¹⁸ T. BANCHOFF, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999, p. 101.

¹⁹ G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., p. 186.

²⁰ B. BADIE, *Le diplomate et l'intrus*, Paris, Fayard, 2008, p.9.

²¹ G. BALL, *Diplomacy for a Crowded World*, cit., p. 32.

²² D. DUNN, R. LOCK-PULLAN, *Diplomatic Summitry*, cit., p. 236.

²³ G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., pp. 185-187.

out, the very achievement of an agreement, no matter how blighted by contradictions, might appear to be impossible at any other level than a summit²⁴.

The article will demonstrate that the decisive difference between the cultural issue and all other types of incompetence is that heads of states themselves are not aware of it and therefore do not even consider seeking the guidance of advisers, experts, and professional diplomats.

2. *The Negotiations of 1990 and the Question of NATO Expansion*

As the Berlin Wall fell on November 9, 1989, prospects of Germany's future unity had instantly transformed from hypothetical considerations into political reality. Also, the revolutions were spreading throughout Eastern Europe. Separatism, economic hardships, shortages of consumer goods and the political instability of the Perestroika made the position of the Soviet Union not much stronger than the one of its struggling Warsaw Pact allies²⁵. This context is pivotal for understanding the significance and dynamics of the German reunification negotiations in 1990.

The debate on the 1990 NATO non-expansion revolves around a series of bilateral meetings constituting a so-called "pre-cooking" of the Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany signed in Moscow on September 12 that year. Berridge regards such pre-summits indispensable when the agenda is "long, complex and urgent," in particular when it is aiming "to seal a new friendship between erstwhile enemies"²⁶, which definitely was the case for the settlement to end the Cold War in Europe.

Preparing the foundation of the final summit and treaty is a task of senior officials who are known in the world of diplomacy as "sherpas," a term coming from the name of an ethnic group known for its members' prowess as guides in the Himalayas²⁷. This role was mostly played by US Secretary of State James Baker. This aspect is of particular interest for the

²⁴ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, cit., pp. 234-235.

²⁵ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., pp. 126-127.

²⁶ G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., p. 194.

²⁷ G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., p. 196.

history of diplomacy, since while European foreign ministers had a long tradition of active involvement in treaty-making negotiations abroad, the American secretaries of state started playing this new role not long before Baker reflecting the superpower status of their country. Especially notable are activities of Henry Kissinger during the 1973 Yom Kippur War and of Alexander Haig during the 1982 Falklands War²⁸.

In the other two powers involved, i.e., in the USSR and FRG, President Gorbachev and Chancellor Kohl respectively played a more active role regarding the issue of NATO non-expansion eastwards than West German Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher and his Soviet colleague, Eduard Shevardnadze. The following events are presented according to the data from declassified documents and cables released by 2009.

2.1 *The First Bilateral: Baker and Genscher in Washington, 02.02.90*

Within the West German leadership, the differing visions of the future security structure for Germany and Europe became apparent after Genscher's speech on January 31. He proclaimed that "whatever happens to the Warsaw Pact, an expansion of NATO territory to the East, in other words, closer to the borders of the Soviet Union, will not happen"²⁹. On February 2, Genscher met Baker in Washington and tried to propose his view of NATO's future, announcing that West Germany and the US "were in full agreement that there is no intention to extend the NATO area of defense and security towards the East." Genscher suggested that Baker "assures the Soviet Union" of the NATO future non-extension to the East German territory. The security of the proposed East Germany *de facto* outside of NATO was the primary concern of both the NSC and Defense Minister Stoltenberg. The State Department was considering a new format for settling the German unification process: four Second World War victors and two German states, or a "Two Plus Four" formula, which would allow addressing both international and domestic issues³⁰.

²⁸ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, cit., p. 234.

²⁹ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 122.

³⁰ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., pp. 122-123.

2.2 *The Second Bilateral: Baker and Gorbachev in Moscow, 09.02.90*

Since 1989, Gorbachev was proposing an idealistic yet unclear concept of a new Europe where both military blocks were disbanded³¹, since the post–Cold War era required a single pan-European security structure that would stretch from Lisbon to Vladivostok. The Soviet leader planned to give his grand design a start by including a united Germany into both military alliances³².

Facing such position of his diplomatically inexperienced interlocutor, Baker repeatedly mentioned German reunification in connection to NATO non-expansion, which would make this second bilateral most controversial in the future debate. First, he told the Soviet Foreign Minister Shevardnadze that the US was looking forward to a Germany “firmly anchored” in NATO while offering “iron-clad guarantees that NATO’s jurisdiction or forces would not move eastward.” In his personal notes from the discussion, the Secretary of State put asterisks and an exclamation mark next to that statement: “End result: Unified Ger. anchored in a *changed (polit.) NATO —*whose juris. would not move *eastward!”³³. Second, Baker repeated the same position in his conversation with Gorbachev on the same day, arguing that a Germany in NATO would mean a greater security than outside of the alliance. In response to the remark by the Soviet President that any expansion of the “zone of NATO” was not acceptable, Baker said: “We agree with that.” As Gorbachev recalled later, this moment “cleared the way for a compromise,” being crucial for his agreement to the Two Plus Four format of the German unification and paving the way for the favorable outcome his negotiations with Kohl on the following day³⁴. Baker looked forward to “comparing notes” with Kohl after his own meeting with Gorbachev. However, the reasons for optimism after the

³¹ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 124.

³² M. SAROTTE, *Perpetuating US Preeminence: The 1990 Deals to “Bribe the Soviets Out” and Move NATO In*, cit., p. 111.

³³ J. SHIFRINSON, *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion*, cit., p. 23.

³⁴ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 128.

second bilateral were different. Whereas Gorbachev considered a deal already reached, Baker saw no more than progress towards one³⁵.

2.3 The Third Bilateral: Gorbachev and Kohl in Moscow, 10.02.90

After having received two contradicting letters from the United States officials, Kohl was aware of the lack of a united position on the NATO issue, which he could use for his benefit. In addition to Baker's letter waiting for him in Moscow, the Chancellor received another one directly from Bush the night before. Bush's position on the issue of the alliance was significantly different from Baker's view, offering a "special military status for what is now the territory of the GDR." Unsurprisingly, Kohl chose Baker's position when he met Gorbachev. Although he could have missed the discrepancy between the two letters, the most probable explanation is that the Chancellor found Baker's approach more promising for the negotiations. Kohl declared that while he wanted a united Germany to be in NATO, he, like Baker, was adamant that "naturally NATO could not expand its territory to the current territory of the GDR." His position was solidified by offering a generous financial aid, which the struggling Soviet economy desperately needed. After Baker's and Kohl's guarantees of NATO non-expansion, Gorbachev agreed to the unification in the Two Plus Four format. Kohl had publicized his success in a press conference the same evening so they could not be undone easily and proving that modern summits are indeed very often exercises in public relations³⁶. Meanwhile, Gorbachev's reward remained neither written down nor shared publicly, leaving the security issues unsettled³⁷.

2.4 The Caucasus resort of Archys: Gorbachev and Kohl, 16.07.90

The July meeting with Kohl in the Caucasus was the last key event leading to Gorbachev's agreement to the German unification. He agreed

³⁵ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 130.

³⁶ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, cit., p. 234.

³⁷ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., pp. 130-132.

that Germany as a sovereign country could decide on its own alliance and it chose NATO. Remarkably, he preferred this agreement not to be codified and to mention the issues of the NATO future in writing, presumably in order not to let his domestic enemies have evidence of his concessions. Whatever the reason, such position would leave the successive Russian government without any written guarantees to argue against the admission of the East European countries in NATO. Finally, Gorbachev offered a compromise: to include a vague clause about the guarantees not to take any measures that would “diminish the security of the Soviet Union”³⁸. In September, Gorbachev declared he “had fallen into a trap,” although his complaints were settled by negotiating more West German financial aid, including funding for the Soviet troops’ withdrawal. The Two Plus Four accords were signed in Moscow on September 12³⁹. The four powers formally relinquished their occupation rights, thus turning another page of the European history.

3. *Interlocutors’ Cultural Differences and Their Effects*

3.1 *The Culture of Negotiations in the USSR and the West*

The primary source of the controversy around the 1990 NATO non-expansion pledges is the role unwritten words play in diplomatic negotiations and in International Relations in general. Since such matter by definition cannot be codified, the gravity of oral statements primarily depends on the context, in particular on interlocutors’ cultural background. Therefore, a significant difference in their attitudes towards the value of oral communications might have had far-reaching consequences, as in the case of the second bilateral in Moscow on February 9.

Following Raymond Cohen, Lorand Szalay’s model of intercultural communication will be employed as a theoretical framework. The model postulates the importance of the frame of reference in communication, the degree of similarity of interlocutors’ language, culture, and experience. If the parties do not draw upon matching semantic

³⁸ M. SAROTTE, *Perpetuating US Preeminence: The 1990 Deals to “Bribe the Soviets Out” and Move NATO In*, cit., p. 132.

³⁹ T. BANCHOFF, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*, cit., p. 133.

assumptions, the intended content of the message would not be decoded even provided perfect formal clarity of translation⁴⁰. Potential areas of discord in such communication are modeled by three binary oppositions, which represent usual antinomies of a diplomatic encounter: individualistic vs. communal ethos, low-context vs. high-context communication, and monochronic vs. polychronic time.

The contrasting difference in the role language plays in the low-context individualistic cultures and in the high-context communal ones has far-reaching implications for diplomacy. According to Stella Ting-Toomey, the wider the divide between interlocutors' cultures, the more communication between them is prone to confusion and conflict. One of the key features of high-context communication is the "requirement of maintaining face," a vital concern about the opinion of the fellow social group members. Another important issue is a notion of harmony in communication that can result in paying less attention to the agenda, relying on informal gestures and "preferring inaccuracy and evasion to painful precision," sometimes jeopardizing the immediate results to maintain the relationships. On the other hand, a low-context culture such as the United States tends to convey the intended message explicitly, with minimal space for context articulation⁴¹. Another difference of utter importance to diplomacy is the concept of time. High-context cultures with the polychronic understanding of time tend to be preoccupied not only with the future, but with the past as well, and consider a longer time horizon in negotiating, whereas monochronic individualists "are oriented almost entirely toward the future"⁴².

While the Soviet negotiation culture was quite far from the low-context communal ideal-type, it is useful to compare it with the American one. Raymond Smith, a former American diplomat, offers an account on the Soviet negotiating style marked with typical high-context features: "preoccupation with authority, avoidance of risk, and imperative need to assert control." Smith also stresses how the behavior of his Soviet counterparts was dependent on the context,

⁴⁰ R. COHEN, *Negotiating across cultures: International Communication in an Interdependent World.*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2002, pp. 25-28.

⁴¹ R. COHEN, *Negotiating across cultures: International Communication in an Interdependent World*, cit., pp. 31-36.

⁴² E. HALL, *The Silent Language*, New York, Anchor Books, 1973, p. 7.

oscillating within a “repertoire of approaches according to need, partner, and subject matter”⁴³.

The fundamental argument for a valid pledge during the February bilateral is that “oral agreements are agreements too”⁴⁴. Michael Rühle, being an advocate of NATO expansion in the 1990s, admitted that the key “countless personal conversations,” in which Gorbachev was assured that “the West would not take advantage of the Soviet Union’s weakness,” were essential to the eventual success of the negotiations⁴⁵. Gorbachev’s initial consent was based on the oral promises he heard from Baker and Kohl during the second and third bilateral and considered fully binding. Rejecting the validity of the Western promises, Sarotte concedes:

“After hearing these repeated assurances, Gorbachev gave West Germany what Kohl later called ‘the green light’ to begin creating an economic and monetary union between East and West Germany – the first step of reunification”⁴⁶.

The root of the misinterpretation over the aforementioned pivotal moment is different political and legal culture of the parties, augmented by Gorbachev’s lack of diplomatic training. While Baker was a former attorney and a politician within the highly legalistic Anglo-Saxon culture, both Gorbachev and Shevardnadze grew up in a system where decision-making was mostly arbitrary and concentrated at the very top. In the Soviet Union, the fact that such decisions of the top-ranking officials took precedence over any written law was evident. On the other hand, the value of a “man’s word” was extremely high. A peculiar dynamic divergence between the process of negotiation and final agreement seemed natural to Baker, whereas for the Soviet leaders it was far from self-evident. Hence, Gorbachev did not consider the lack of any official agreements emerging from the negotiations with Baker an obstacle to his plans to disband both alliances and immediately agreed to his end part of the bargain in the form of a unified Germany.

⁴³ R. COHEN, *Negotiating across cultures: International Communication in an Interdependent World*, cit., p. 16.

⁴⁴ T. SAUER, *The Origins of the Ukraine Crisis and the Need for Collective Security between Russia and the West*, in “Global Policy,” 2016, p. 6.

⁴⁵ M. RÜHLE, *NATO enlargement and Russia: myths and realities*, in “NATO Review,” 2014.

⁴⁶ M. SAROTTE, *A Broken Promise?*, cit..

For Baker, the “end result” he mentioned in the personal notes was not definitive and could easily contradict his subsequent position, since the whole process was just a means to an end that mattered, i.e., the signing of the final agreement. Baker’s perception is typical for a representative of a low-context culture with the monochronic concept time, where “negotiation is viewed as a discrete, finite process that terminates with the conclusion of an accord,” whereas in low-context societies a negotiated agreement is a mere provisional step in a perpetual open-ended relationship⁴⁷.

Furthermore, legally he had no power to decide anything on behalf of the other members of the alliance. Such difference in understanding of the nature of the negotiation process paved the way to the discords in interpreting the outcome⁴⁸. The Russian explanations of the reasons for not mentioning the NATO non-expansion issue during the negotiations after February and, furthermore, for not insisting on its codification employ the level of reasoning that can rather serve an additional argument against the genuine Soviet conviction concerning the pledge validity. On the other hand, the Russian foreign policy expert Sergey Karaganov offers the vision that highlights the size of the cultural gap between the parties:

“We did not demand written guarantees because in an euphoric atmosphere of that time it would have seemed almost indecent, like two girlfriends giving written promise not to seduce each other’s husbands”⁴⁹.

This description can be interpreted as a “tendency to subordinate accuracy to approval and social desirability”⁵⁰, typical for high-context societies. Such avoidance of any possible disappointment for one’s interlocutor has grave effects on clarity and stability of deals struck between a high and a low-context party. Since hierarchy and

⁴⁷ R. COHEN, *Negotiating across cultures: International Communication in an Interdependent World*, cit., p. 199.

⁴⁸ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., pp. 127-128.

⁴⁹ A. GARFINKLE, *NATO Enlargement: What’s the Rush?*, in “The National Interest,” Vol. 46, 1997, p. 106.

⁵⁰ R. COHEN, *Negotiating across cultures: International Communication in an Interdependent World*, 3th ed. Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 2002, p. 201.

power relations are of extreme importance in a high-context culture, the fact that Gorbachev was in the weak position in the negotiations given his country's economic hardships may have also added to the reasons for pressing the issue of including the NATO non-expansion clause in the final agreement.

In summary, the still lasting consequences of the NATO non-expansion pledges to a high extent can be attributed to the face-to-face nature of the considered bilaterals. The final decision was entirely in power of President Gorbachev who was not a professional diplomat, lacked understanding of the Western negotiations customs while not being aware of it, and therefore deemed consultations with the Soviet diplomatic corps unnecessary. On the other hand, this case represents the situation described by Hamilton and Langhorne, in which only decision-making at the highest level makes the entire deal possible, thus highlighting the underlying dialectics of Summitry. The authors of *The Practice of Diplomacy* also point out the reason for the Soviet diplomacy's opposition to Gorbachev, i.e., his eagerness to make concessions resulting in virtually surrendering the Soviet influence in Eastern Europe⁵¹. Such negative domestic attitude to the 1990 negotiations may contribute an explanation to the Russian political class' adherence to the idea that the valid promise was given to Gorbachev and then broken. It can be approached by employing the concept of the aforementioned "requirement of maintaining face," typical for high-context communal cultures.

Studying the cultural aspect of the 1990 negotiations and the driving factors of its key actors', primarily Gorbachev's, decision-making is far from being complete and warrants a further investigation into the topic with the access *inter alia* to Soviet primary sources.

3.2 *The Consequences for the Global Politics*

"Did the United States promise the Soviet Union that NATO would not expand into Eastern Europe? The answer depends on who is being asked." – This assertion by Joshua Shiffrinson⁵² in 2016 may first seem a provocative reminder of "post-truth" as the Oxford Dictionaries

⁵¹ K. HAMILTON, R. LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy*, cit., pp. 234-235.

⁵² J. SHIFFRINSON, *Deal or No Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion*, cit., p. 7.

word of the same year, or a reflection on epistemological relativism. However, it is a fair description of the current state of discussion, both public and scholarly, about nuances of diplomatic arrangements of a state's disappearance with another state soon to disappear.

The allegations of a broken promise raise fundamental questions about the nature of the post-Cold War relationship between Russia and the West while their significance has grown even higher in the recent decade. First Russian references to the “assurances from the United States, France, and the United Kingdom that NATO enlargement would go no further than eastern Germany” date back to the early 1990s⁵³. For instance, the prominent Russian foreign policy theorist Alexander Lukin recently accused the West of “forgetting the promises made by Western leaders to Mikhail Gorbachev after the unification of Germany”⁵⁴. Indeed, Gorbachev himself justified the Russian aggressive actions in Georgia in 2008 as well as the Crimea as a reaction to the “unending expansion of NATO... set against the backdrop of sweet talk about partnership”⁵⁵. This claim was repeated by the former President Medvedev in 2009, after the war in Georgia⁵⁶, as well as by President Putin in his speech dedicated to Crimea annexation: “They have lied to us many times, made decisions behind our backs, placed us before an accomplished fact. This happened with NATO’s expansion to the East...”⁵⁷. He repeated it in 2016 amidst the ongoing confrontation with the West, bemoaning a chance for peace and cooperation lost when “the Berlin Wall fell, but invisible walls were moved to the east of Europe”⁵⁸. On the other hand, after the war in Ukraine Gorbachev distanced himself from earlier statements, conceding that no agree-

⁵³ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 120.

⁵⁴ M. SAROTTE, *A Broken Promise?*, cit..

⁵⁵ M. SAROTTE, *Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990*, cit., p. 140.

⁵⁶ U. KLUSSMANN, M. SCHEPP, K. WIEGREFE, *NATO’s Eastward Expansion: Did the West Break Its Promise to Moscow?*, in “Spiegel Online,” 26.11.2009.

⁵⁷ V. PUTIN, *Address by President of the Russian Federation, March 18, 2014*, in “Official Internet Resources of the President of Russia” 18.03.2014.

⁵⁸ N. BERTRAND, *Putin: The deterioration of Russia’s relationship with the West is the result of many ‘mistakes’*, in “Business Insider,” 11.01.2016

ments had been breached: “The topic of NATO expansion was not discussed at all. It wasn’t brought up in those years”⁵⁹.

This view has soon found its adherents in the West. In 2008, security analyst George Friedman argued that the Russian invasion of Georgia was a reaction to the fact that “George H.W. Bush had promised the Russians that NATO would not expand into the former Soviet empire.” He concluded that Vladimir Putin was merely reestablishing his rightful sphere of influence. Even some former officials like the US former Ambassador to the USSR Jack F. Matlock shared this position, maintaining that Gorbachev received “a clear commitment that if Germany united, and stayed in NATO, the borders of NATO would not move eastward.” Former US defense secretary Robert McNamara agreed that “the United States pledged never to expand NATO eastward if Moscow would agree to the unification of Germany” and that “the Clinton administration reneged on that commitment when it decided to expand NATO to Eastern Europe”⁶⁰.

Such positions of former senior US officials highlight one of the key points of diplomats’ critique of summitry, i.e., the personalization of the achieved agreements, a tendency which former Israeli foreign minister Abba Eban calls “monarchization”⁶¹ and Berridge regards as a subversion of the very concept of continuity in diplomatic relations between states⁶².

Conclusion

Having examined the negotiation dynamics regarding the issue of NATO non-expansion during 1990 Two Plus Four Agreement pre-summit bilateral meetings, we can observe that their face-to-face nature was a decisive factor for the negotiations’ outcome. It contains virtually every major aspect of summitry criticism offered by professional diplomats: leaders’ lack of qualification for international negotiations, their tendency to make concessions, the personalized nature of

⁵⁹ C. CLARK, K. SPOHR, *Moscow’s account of Nato expansion is a case of false memory syndrome*, in “The Guardian,” 24.05.2015.

⁶⁰ M. KRAMER, *The Myth of a No-NATO-Enlargement Pledge to Russia*, in “The Washington Quarterly,” Vol. 32, No. 2, 2009, p. 39.

⁶¹ A. EBAN, *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern World*, London, 1983, p. 361.

⁶² G. BERRIDGE, *Diplomacy: Theory and Practice*, cit., p. 186.

the deal with virtually no mechanism to revise it. However, the role of the misunderstandings arising from significantly different cultural backgrounds of the interlocutors, e.g. Secretary Baker and the Soviet President Gorbachev with his lack of diplomatic experience and high respect for a “man’s word” instead of official documents, is of particular importance for the subsequent complications regarding the alleged Western pledges of NATO non-expansion.

Since the NATO enlargement to the Russian borders did happen, the question of a valid promise later broken by the West remains highly political. Every answer is leading the scholars to conclusions and suggestions about the contemporary international relations, primarily about the responsibility for the recent Russian aggressions.

While focusing on the critique of summitry, it is, however, important to consider its complex nature and unique characteristics that made Two Plus Four Agreement possible. The role of personal trust, readiness for concessions and irrevocability of decisions - the same aspects of the negotiations which paved the way to the persisting argument of NATO expansion eastwards have proven crucial in reaching the agreement and have brought the Cold War in Europe to a peaceful end. As Secretary James Baker, one of the key protagonists of the events in question, presciently notes in his memoirs, “Almost every achievement contains within its success the seeds of a future problem”⁶³.

Further References

- B. HURN, B. TOMALIN, *Cross-Cultural Communication: Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013
- J. MELISSEN, *Summit Diplomacy Coming of Age*, Los Angeles, SAGE Publications, 2004.
- R. SMITH, *Negotiating with the Soviets*, Bloomington, Indiana University Press, 1989.
- R. STAAR, *USSR Foreign Policies After Détente*, Stanford, Hoover Institution Press, 1985.
- S. TING-TOOMEY, L. CHUNG, *Understanding Intercultural Communication*, New York, Oxford University Press, 2012

⁶³ J. BAKER, *Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, Putnam, 1995, p. 84.

Riassunto – L’articolo esplora come gli aspetti culturali dei *summits* della Guerra Fredda influenzarono la dinamica degli incontri bilaterali *pre-summit* a proposito della riunificazione tedesca del 1990 e analizza criticamente il punto di vista della diplomazia professionale. I diversi ambiti di azione e la diversa cultura politica degli interlocutori, innanzitutto del presidente sovietico M. Gorbaciov, del cancelliere tedesco H. Kohl e del segretario di stato americano J. Baker, produssero notevoli incomprensioni e avrebbero agito come fonte di futuri conflitti, incentrati sulla promessa di non espansione della NATO verso Est e del suo successivo “tradimento”. La decisione finale fu interamente nelle mani di Gorbaciov, che non era un diplomatico professionista e al quale mancava la comprensione dei costumi negoziali occidentali, dove il peso di un accordo orale era drammaticamente diverso da quello attribuitogli nella tradizione

russe. Inoltre, il leader sovietico considerò inutile consultarsi con il più esperto corpo diplomatico sovietico. D’altra parte, solo il processo decisionale al livello più elevato rese possibile l’intero accordo, evidenziando così la dialettica e i dilemmi alla base del *summitry* come format di trattativa internazionale. Poiché l’ampliamento della NATO alle frontiere russe ebbe infine luogo, la questione della “promessa tradita” rimane in larga misura politica, svolgendo un ruolo fondamentale sia nella narrazione ufficiale russa del post-guerra fredda, sia nella discussione di quegli eventi nel mondo accademico e nei media occidentali. Ogni punto di vista riguardo la veridicità della “broken promise” è ancor oggi legato alla dinamica delle relazioni internazionali contemporanee, soprattutto in merito al grado di responsabilità della NATO per le recenti attività militari russe, culminate nell’annessione della Crimea del 2014.

**DAL DRET A DECIDIR ALL'AUTODETERMINAZIONE:
IL CAMBIO DI PARADIGMA LOGICO-LEGALE NELLA
SFIDA INDIPENDENTISTA DELLA CATALOGNA DA UNA
PROSPETTIVA DI DIRITTO INTERNAZIONALE**

di Donato Gualtieri

Nei mesi scorsi molto si è discusso, non sempre a proposito, sulla consultazione tenuta il 1 ottobre 2017 in Catalogna sull'indipendenza dalla Spagna in nome dell'autodeterminazione del "popolo" catalano. Tale concetto, introdotto nei *Quattordici Punti* stilati dal presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson come principio-cardine della ricostruzione dell'ordine internazionale al termine del primo conflitto mondiale¹, è sicuramente argomento da maneggiare con cautela: lo stesso segretario di Stato dell'epoca, Robert Lansing, rilevò quanto l'idea alla base dell'autodeterminazione fosse *simply loaded with dynamite*².

In tal senso, Koskeniemi fa riferimento a due opposte "facce" dell'autodeterminazione: quella buona, rappresentata dall'ideale liberaldemocratico dell'autogoverno; e quella cattiva, che solletica gli istinti isolazionistici, esclusivistici e nazionalistici³.

Molto spesso, però, i due aspetti sono inscindibili o, per meglio dire, si presentano contemporaneamente in dosi variabili. In tal senso, il caso della Catalogna è particolarmente significativo: convivono, nelle pulsioni autonomiste della regione, richiami liberali al diritto di una

Università di Pavia.

¹ In particolare, il concetto di autodeterminazione venne esplicitato come diritto ad un *autonomous development* nel punto 10, relativo all'assetto territoriale delle popolazioni dell'ex impero austroungarico: "The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity of autonomous development".

² R. LANSING, *The Peace negotiations: a personal narrative*, New York, Houghton Mifflin Company, 1921, p. 97.

³ M. KOSKENIEMI, *National self-determination today: problems of legal theory and practice*, in "International and Comparative Law Quarterly", n. 43, 1994.

popolazione a decidere sulle forme più adeguate di rappresentanza dei propri interessi e tendenze all'esclusivismo che sono state avallate dal Governo della Comunità Autonoma, che ha “soffiato sul fuoco di un populismo egoista e non solidale, vellicando in modo irresponsabile istinti separatistici su mal costruite identità storiche, etniche e linguistiche”⁴.

Ponendosi in una prospettiva strettamente giusinternazionalistica, questo articolo si propone di esaminare, in primo luogo, le peculiarità della situazione catalana all'interno dell'ordinamento statale spagnolo. In seguito, si tenterà di ricostruire il progressivo salto logico dalla previsione di un legittimo diritto del popolo catalano a decidere in un referendum concordato sull'indipendenza alla convocazione unilaterale e *contra legem* della consultazione in aperta sfida verso le autorità statali, attraverso un cambio di paradigma che ha chiamato in causa il principio di autodeterminazione dei popoli in modo del tutto surrettizio. Successivamente, tale principio verrà analizzato con riferimento alle fonti del diritto internazionale che lo prevedono e al loro contenuto, oltre che alla sua applicazione pratica in contesti non collegati al processo di decolonizzazione (Québec, smembramento della ex Jugoslavia, Timor Est, Kosovo). In particolare, il caso catalano verrà confrontato con un esempio di dichiarazione unilaterale di indipendenza che, invocando il principio di autodeterminazione, ha avuto esito differente: quello del Kosovo. Un'attenta analisi del parere reso nel 2010 dalla Corte Internazionale di Giustizia, però, servirà a sottolineare tutte le differenze esistenti e a evidenziare quanto l'applicazione di tale principio alla Catalogna sia improprio.

In conclusione, verranno esplorate alla luce dei recenti sviluppi – dichiarazione unilaterale di indipendenza del 27 ottobre 2017, conseguente applicazione dell'art.155 della Costituzione spagnola, arresto o fuga all'estero delle personalità di spicco del governo catalano, nuova affermazione delle forze indipendentiste nelle elezioni del 21 dicembre 2017 e stallo sulla nomina del nuovo presidente della *Generalitat* – le possibili vie d'uscita a fronte dell'impraticabilità della strada unilaterale: il perseguimento di una via “anglosassone” basata, come nel caso del referendum per l'indipendenza della Scozia dal Regno Unito nel 2014, sul rispetto della legalità costituzionale e improntata alla ricerca di soluzioni condivise.

⁴ B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, editoriale in “Federalismi.it”, 11 ottobre 2017.

1. Il “caso” della Catalogna

È impresa ardua comprendere il risveglio delle sopite tendenze indipendentiste senza fare riferimento alle ferite causate dalla dittatura franchista alla Catalogna o, per meglio dire, al *poble de Catalunya*⁵, da un lato, e alla continua crescita economica che ha caratterizzato il primo quarantennio di democrazia, dall'altro: sotto il regime franchista, i catalani furono duramente repressi, l'uso pubblico della loro lingua proibito, le loro istituzioni autonome abolite, la loro identità messa in grave pericolo⁶. Dopo la morte di Franco, il processo di transizione democratica ha reso la Catalogna una comunità autonoma all'interno della Spagna, in una cornice che sancisce la “indivisibile unità della nazione spagnola”⁷, come previsto dalla Costituzione del 1978 approvata in modo plebiscitario – con il 90% di voti favorevoli – dagli stessi catalani.

La ritrovata democrazia, la “pace autonómica” fondata sulla progressiva devoluzione di poteri da parte dello stato centrale ed un ciclo economico incredibilmente favorevole avevano, nel volgere di pochi decenni, ridotto l'ideale indipendentista ad una questione ristretta a circoli extraparlamentari minoritari, rendendo la Catalogna uno dei “quattro motori” dell'Unione Europea (insieme alla Lombardia, alla regione Rodano-Alpi e al Baden-Württemberg).

All'alba del terzo millennio, tuttavia, due fattori contribuirono a ravvivare la causa separatista minando alle fondamenta i pilastri politici ed economici su cui si era retto un equilibrio che si rivelò in realtà instabile. Da un lato la bocciatura nel giugno 2010, da parte del *Tribunal Constitucional* spagnolo⁸, del nuovo statuto di autonomia. Concor-

⁵ Lo Statuto della *Generalitat* del 2006 utilizza tale termine negli artt. 2, 5 e 55, mentre la stessa costituzione nazionale del 1978 riconosce, all'art.2, l'esistenza di diversi popoli all'interno della indivisibile nazione spagnola. Cfr. G. FERRAIUOLO, *La via catalana. Vicende dello Stato plurinazionale spagnolo*, in “Federalismi.it”, n.18, 2013, pp. 1-40.

⁶ La repressione anti-catalanista si spinse fino al punto di proibire i *castells* (torri umane, tipica espressione della cultura catalana) o di imporre ai cittadini della Catalogna di dare ai propri figli nomi spagnoli e non in lingua catalana.

⁷ Costituzione del Regno di Spagna (1978), art.2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

⁸ Tribunal Constitucional, *Sentencia 31/2010* del 28 giugno 2010 (STC 31/2010). La sentenza dichiarò incostituzionali 14 passaggi dello Statuto (tra cui l'art. 218.2 relativo alla capacità legislativa di stabilire e regolare tributi propri) e diede una interpretazione conforme alla Costituzione di altri 24 (tra cui gli artt. 90 e 91 sull'istituzione delle ve-

dato nel 2006 tra l'esecutivo regionale e il Governo nazionale guidato da José Luis Zapatero, tale statuto riconosceva alla Catalogna lo status di "nazione", oltre a maggiori poteri fiscali e di tassazione⁹. Dall'altro, la crisi economica iniziata nel 2008: la Catalogna rappresenta il 20% del PIL nazionale ed è, indubbiamente, la regione più ricca della Spagna¹⁰. A fronte di tale ricchezza e del conseguente contributo pagato in termini di tassazione al Governo spagnolo, i catalani lamentano di ricevere meno di quanto versato: secondo stime del Tesoro spagnolo, in effetti, nel 2014 la Catalogna ha registrato un residuo fiscale positivo per un valore di 10 miliardi di euro (il 5% circa del PIL regionale)¹¹.

Nel giro di pochi anni, a causa della convergenza di crisi economica, sensazione di sfruttamento fiscale e frustrazione delle pulsioni autonomiste, la percentuale di popolazione in favore dell'indipendenza è raddoppiata¹².

Questa tendenza, inizialmente cavalcata da associazioni di piazza quali ANC e *Omnium*, è stata sposata in modo crescente dalle élite politiche chiamate a governare la comunità autonoma. Tale "istituzionalizzazione del malcontento" è avvenuta dapprima in maniera ordinata e rispettosa dei limiti costituzionali – sotto forma di invocazione del *dret a decidir* del popolo catalano sulla questione dell'indipendenza in accordo con il Governo centrale¹³ – ma, a fronte della granitica opposizione delle autorità di Madrid ad ogni possibilità di dialogo, ha preso successivamente una piega "rivoluzionaria" che ha prodotto un progressivo quanto ingiustificabile scartamento dalla legalità costitu-

guerías come enti territoriali intermedi chiamati ad assumere molte delle funzioni delle *comarques*), negando tra l'altro "efficacia giuridica interpretativa" alle referenze alla Catalogna intesa come nazione.

⁹ Sulle conseguenze della pronuncia del Tribunal Constitucional del 2010, cfr. J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico*, in "Federalismi.it", n.18, 2010.

¹⁰ Institut d'Estadística de Catalunya (IdESCat), *Product Interior Brut (Base 2010)*, luglio 2017.

¹¹ Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las administraciones públicas – Ejercicio 2014*, luglio 2017.

¹² Secondo stime del Baròmetre d'Opinió Política (BOP) del Centre d'Estudis d'Opinió (CEO) della *Generalitat* catalana, il supporto verso la piena indipendenza della Catalogna è passato da poco più del 25% (2007) ad una percentuale oscillante tra il 45 ed il 55% negli anni successivi al 2014.

¹³ Sulla nozione di *dret a decidir*, cfr. J. LOPÉZ, *Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reivindicació dels drets de les nacions sense Estat*, in "Quaderns de Recerca UNESCOCAT", n. 4, 2011.

zionale, da un lato, e un uso inopportuno – per non dire pienamente incauto – del principio di diritto internazionale che sancisce l'autodeterminazione dei popoli, dall'altro.

2. *Cronistoria di un salto logico: dalla legittimità del “diritto a decidere” alla illegalità costituzionale*

Esiste una data-spartiacque nel processo di trasformazione delle istanze autonomiste catalane – rientranti nella corrente politica “tradizionale” e volte a ottenere sin dal 19° secolo un sempre maggiore grado di autogoverno all'interno della Spagna in un quadro statale unitario e rispettoso delle diversità e delle peculiarità storiche, linguistiche e culturali della regione – in rivendicazioni schiettamente indipendentiste, basate sulla ridefinizione del concetto di “Catalogna-Nazione”: si tratta, come già ricordato precedentemente, del 28 giugno 2010. La sentenza del *Tribunal Constitucional*, che di fatto svuotava lo Statuto del 2006 della sua parte operativa e dei suoi riferimenti alla nazione catalana, venne interpretata da una larga parte della società e delle classi dirigenti catalane come un vero e proprio tradimento a cui rispondere con un cambio totale di strategia politica¹⁴.

Già il 10 luglio 2010 si svolse, per le strade di Barcellona, una manifestazione di protesta in cui almeno un milione di persone si riunì dietro uno striscione recante lo slogan *Som una nació. Nosaltres decidim* (“Siamo una nazione. Noi decidiamo”). L'11 settembre 2012, nel corso della *Diada* (la giornata nazionale catalana nella quale si commemora la presa di Barcellona da parte delle forze borboniche nel 1714), un altro corteo oceanico, alimentato da un sempre più intraprendente movimento secessionista, chiese a gran voce il diritto a decidere sull'indipendenza della comunità autonoma (*Catalunya neu estat d'Europa*, “Catalogna nuovo stato d'Europa”). Fu così che il tema dell'indipendenza tornò prepotentemente nell'agenda politica, anche a causa del contemporaneo naufragio delle trattative intavolate dall'allora Presidente della *Generalitat*, Artur Mas, con il Governo centrale sulla ridefinizione del sistema di finanziamento della Comu-

¹⁴ J. RIDAO I MARTÍN, *The right to secession in the framework of liberal democracies*, in “The Age of Human Rights Journal”, n.4, 2015.

nità Autonoma (il cd. *Pacto Fiscal*) sulla base del modello basco¹⁵, in un contesto reso già molto difficile dalla crisi economica che, in quegli anni, stringeva ancora d'assedio la Spagna e la stessa Catalogna. Di conseguenza, vennero indette per il successivo mese di novembre delle elezioni regionali anticipate al fine di conferire un "chiaro mandato" al partito di Mas, *Convergència i Unió* (CiU), apertamente schierato per la prima volta su posizioni secessioniste: non essendo riuscito ad assicurarsi una maggioranza assoluta nel nuovo *Parlament*, Mas si accordò con la *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) per un Governo di minoranza, impegnandosi a convocare un referendum per l'indipendenza della Catalogna entro il 2014.

Sin dal principio, fu percepibile il cambio di passo rispetto al passato. Il 23 dicembre 2012, la nuova assemblea approvò una risoluzione sul processo diretto a rendere effettivo l'esercizio del diritto a decidere. Un mese dopo, il Parlamento regionale adottò la risoluzione 5/X del 23 gennaio 2013, contenente la *Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya* ("Dichiarazione di sovranità e del diritto a decidere del popolo catalano"). Tale atto, non vincolante dal punto di vista giuridico, sanciva l'intenzione da parte della nuova legislatura di rappresentare la volontà democraticamente espressa dalla popolazione di determinare liberamente ed autonomamente il proprio futuro collettivo in accordo con una serie di principi: sovranità giuridica e politica del popolo; legittimità democratica, ossia rispetto scrupoloso dello stato di diritto e di tutte le opinioni nel corso dell'intero processo verso la consultazione referendaria; trasparenza e accesso a tutte le informazioni necessarie perché ogni cittadino e la società civile nel suo complesso potessero partecipare in modo adeguato all'esercizio del diritto a decidere; dialogo con le istituzioni nazionali spagnole, con le istituzioni europee e la comunità internazionale; coesione sociale e territoriale; europeismo, ossia promozione dei principi fondativi dell'Unione Europea con particolare riguardo ai diritti dei cittadini, alla democrazia e alla solidarietà tra i popoli per il progresso economico, sociale e culturale; legalità, ossia rispetto di tutte le procedure legali esistenti per implementare in modo effettivo e democratico l'esercizio del diritto a decidere; ruolo-chiave del Parlamento, come organo rappresentativo del popolo, e rispetto delle sue prerogative e

¹⁵ Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo*, in "Federalismi.it", n.14, 2014.

dei meccanismi di funzionamento interni; partecipazione di tutti gli attori politici, economici, sociali e civici della Catalogna.

Correttamente, tale risoluzione fondava il processo indipendentista non sul principio “legale-istituzionale” di autodeterminazione dei popoli, bensì su quello “morale-democratico” del diritto del popolo a decidere del proprio futuro. In più, non essendo vincolante, non poneva apparentemente pericoli immediati per l’ordine pubblico nazionale. Eppure, il Governo spagnolo fece ricorso al *Tribunal Constitucional* appellandosi all’art. 161.2 della Costituzione, che conferisce all’esecutivo il potere di ricorrere anche contro le risoluzioni approvate dalle comunità autonome purché produttive di “effetti giuridici”¹⁶.

L’alta Corte, riconoscendo questo tratto alla risoluzione in oggetto¹⁷, si è soffermata principalmente sulla compatibilità con la Costituzione spagnola di due principi fondamentali in essa contenuti: l’attribuzione al popolo catalano di sovranità giuridica e politica, da un lato, e la costituzionalità del diritto a decidere, dall’altro. Con la sentenza 42/2014, il giudice delle leggi dichiarò l’incostituzionalità del primo punto ribadendo la propria risalente opinione riguardo al rapporto di reciproca esclusione esistente tra la nozione di “sovranità” e quella di “autonomia” – così sovrapponendo nella propria costruzione giuridica il popolo e la comunità autonoma della Catalogna – mentre interpretò come conforme al dettato costituzionale il concetto di *dret a decidir*, operando in tal senso un *revirement* rispetto a quanto deciso in un precedente del 2008 riguardante i Paesi Baschi. In tal senso, il ragionamento della Corte si sviluppò partendo dai riferimenti presenti nella risoluzione ai principi di legittimità democratica, pluralismo e legalità. I magistrati di Madrid sottolinearono, infatti, da un lato, quanto “una comunità autonoma non possa unilateralmente convocare un referendum di autodeterminazione” ma, dall’altro, riconobbero che è totalmente possibile “modificare il fondamento stesso dell’ordine costituzionale [purché questo non avvenga] attraverso un’attività che vulneri i principi democratici, i diritti fondamentali o il resto del dettato costituzionale”, “in linea con i procedimenti di riforma “esistenti.

¹⁶ Sul concetto di effetto giuridico rilevante ai fini dell’impugnabilità di una risoluzione dinanzi al *Tribunal Constitucional* e sulla decisione presa nel caso di specie, cfr. R. IBRIDO, *Il “derecho a decidir” e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo*, cit.

¹⁷ Il *Tribunal Constitucional* rileva nella risoluzione un “esercizio del potere costituyente” da parte del Parlamento catalano, che pone una “sfida aperta alla Costituzione”.

Secondo la loro costruzione, quindi, ogni atto della *Generalitat* nel processo di cd. “transizione nazionale” sarebbe dovuto avvenire nel rispetto di tali principi che, per loro intrinseca natura, ne determinano la canalizzazione in un alveo di costituzionalità. Essendo, quindi, il popolo catalano impossibilitato a decidere direttamente sulle questioni riguardanti i procedimenti di revisione costituzionale (quale evidentemente sarebbe stato quello in oggetto), avrebbe delegato il proprio diritto al *Parlament* di Barcellona, che lo avrebbe esercitato sotto forma di progetto di revisione costituzionale avente ad oggetto la convocazione di un referendum sull’indipendenza della Catalogna da presentare alle *Cortes* di Madrid.

In tal senso, la sentenza del *Tribunal Constitucional* sembrava prendere spunto dal *leading case* a livello internazionale in caso di secessione di parti del territorio di uno Stato sovrano la cui Costituzione abbia riconosciuto i diritti culturali, linguistici e di autogoverno, ossia il parere della Corte costituzionale canadese del 1998 che dichiarava l’incompatibilità con la Costituzione ed il diritto internazionale di un progetto di secessione unilaterale della provincia francofona del Québec a seguito di due referendum tenuti nel 1980 e nel 1995, frutto del crescente malcontento verso le politiche delle istituzioni federali che, imponendo l’utilizzo della lingua inglese, erano percepite come una minaccia all’identità culturale *québécoise*¹⁸.

Secondo l’opinione resa dalla suprema magistratura canadese, la secessione sarebbe stata possibile solo a seguito di un processo di negoziazione legittima e regolamentata tra le parti in causa: da un lato, il territorio che vuole ottenere l’indipendenza, dall’altro lo Stato centrale e le altre autonomie locali. Oggetto di tale dialogo, la previsione di una revisione costituzionale che rendesse possibile la consultazione del corpo elettorale con un referendum sulla secessione. Contenuto principe del diritto a decidere sembrava, quindi, essere l’applicazione del principio democratico attraverso la consultazione della comunità politica intenzionata a determinare il proprio *status* giuridico e politico nel rispetto dei principi di legittimità democratica e sulla base di un quesito chiaramente formulato¹⁹.

¹⁸ SUPREME COURT OF CANADA, *Reference by the Governor-General Concerning Certain Questions Relating to the Secession of Quebec from Canada*, 20 agosto 1998. Per una accurata disamina dei fattori che condussero alla prospettiva di una secessione del Québec dal Canada, cfr. C. CAMPIGLIO, *Québec: verso la separazione dal Canada?*, in “Il Politico”, n.1, 1993, pp.267-274.

¹⁹ Sulla scorta del parere della Corte Suprema canadese del 1998, nel 2000 il legislatore federale approva il *Clarity Act*, nel quale vengono descritte le modalità di convocazione di un eventuale referendum, le domande ammissibili e quelle considerate fuorvianti.

Inoltre, su esplicita richiesta del Governo canadese, i giudici della Corte Suprema canadese ribadirono la teoria classica in base alla quale nel diritto internazionale non esiste un diritto alla secessione *sic et simpliciter*, dal momento che tale ordinamento giuridico “non garantisce in modo specifico a territori parte di uno Stato sovrano il diritto legale di separarsi unilateralmente dalla madrepatria”, anche in presenza di un referendum auto-convocato e votato a larga maggioranza²⁰. In ultima analisi, quindi, la secessione si configurava come “questione squisitamente domestica e, quindi, come atto completamente neutrale in termini di diritto internazionale”²¹. Inoltre, il parere della Corte Suprema canadese sottolineava la portata eccezionale del principio di autodeterminazione, il cui esercizio “deve essere sufficientemente limitato per prevenire minacce all’integrità territoriale di uno Stato esistente o la stabilità delle relazioni tra Stati sovrani”. D’altro canto, l’ordinamento giuridico internazionale riconosce il diritto alla protezione della propria integrità territoriale per qualsiasi Stato che “rappresenti la totalità del popolo o dei popoli residenti sul proprio territorio, sulla base di uguaglianza e non discriminazione e nel rispetto del principio di autodeterminazione interna”.

Dall’esame delle pronunce delle alte Corti canadese e spagnola, il diritto a decidere sembra, quindi, costituire l’*alter ego* del principio di autodeterminazione dei popoli in contesti non segnati da occupazione militare straniera o coloniale. Né tali espressioni, sebbene originariamente collegate, possono essere confuse dal punto di vista concettuale. Da un lato, l’esercizio del diritto all’autodeterminazione – che ha come corollario praticamente *certo* la secessione – presuppone che le comunità che invocano tale principio siano ritenute dalla comunità internazionale come vittime di una situazione patologica previamente accertata dal relativo ordinamento giuridico con riferimento ad una categoria di cause tassativamente elencate (dominazione coloniale, occupazione militare, *apartheid*)²²; dall’altro, il diritto a decidere – che ha come corollario solo *eventuale* la secessione di un territorio – non trova cittadinanza a livello di principio di diritto internazionale ma gode nondimeno di una certa rilevanza come standard di conduzio-

²⁰ La Corte Suprema Canadese utilizza il termine *parent-State*.

²¹ T. MUSGRAVE, *Self-Determination and National Minorities*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

²² Cfr. in tal senso: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 22-28.

ne delle relazioni esistenti all'interno di una comunità statale, da un lato, e come espressione del principio democratico sancito da diversi strumenti internazionali (quali la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che nell'art. 21.3 individua nella volontà popolare la base dell'autorità del Governo)²³.

Eppure, nonostante il diritto costituzionale e lo *ius gentium* ribadiscano concordemente l'inapplicabilità del principio di autodeterminazione dei popoli a casi simili a quello catalano, nella "Legge sul referendum per l'autodeterminazione della Catalogna" (*Llei del referèndum d'autodeterminació de Catalunya*) approvato dal Parlamento catalano il 6 settembre 2017²⁴, tale principio – escluso a favore del *dret a decidir* nella risoluzione 5/X/2013 – è stato citato come base di partenza per il conseguimento dell'indipendenza catalana con un salto logico e giuridico difficilmente spiegabile se non attraverso la progressiva estremizzazione delle posizioni e del successivo avvitamento della questione in un meccanismo di azione-reazione, che ha preso sostanzialmente le forme di una battaglia legale in cui ad ogni atto della *Generalitat* catalana è seguito un ricorso al *Tribunal Constitucional* da parte del Governo spagnolo.

Inoltre, prima di addentrarsi nell'analisi della fondatezza dal punto di vista internazionale del principio di autodeterminazione in relazione alla questione catalana, è utile evidenziare quanto la legge del 2017 sia totalmente contraddittoria rispetto alla risoluzione del 2013, specie in relazione al principio di legalità, ossia al rispetto delle procedure formali, e al ruolo-chiave riconosciuto al *Parlament*: l'approvazione della *Llei* è avvenuta in un clima di forte tensione, nel quale le opposizioni hanno lamentato una serie di *vulnus* alle proprie prerogative: l'approvazione, infatti, è avvenuta senza dibattito sulla totalità del testo, con la concessione di appena due ore per analizzare il contenuto della legge e presentare emendamenti e, soprattutto, conculcando la possibilità di chiedere al *Consell de Garanties Estatutàries* (organo demandato a pronunciarsi sulla compatibilità delle leggi adottate dalla *Generalitat* con lo Statuto della comunità autonoma e con la Costituzione spagnola) di esprimere la propria opinione²⁵. Nonostante la

²³ J. RIDAO I MARTÍN, *The right to secession in the framework of liberal democracies*, cit.

²⁴ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), n. 7449A del 6 settembre 2017.

²⁵ Per una più precisa presentazione dell'iter parlamentare di approvazione delle leggi, cfr. G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in "Federalismi.it", n.17, 2017.

pronuncia del *Tribunal Constitucional* di Madrid che, il 7 settembre 2017, aveva accolto i quattro ricorsi d'urgenza presentati dal Presidente del Governo spagnolo e sospeso in via cautelare la legge sul referendum²⁶, l'8 settembre l'assemblea catalana ha approvato – con modalità simili rispetto al 6 settembre – anche la *Llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República*²⁷, ponendosi in una situazione di contrapposizione frontale rispetto alla legalità costituzionale.

3. *La Catalogna non è il Kosovo, o dell'inutile appello al principio di autodeterminazione*

La legge sul referendum, in realtà, tenta di cucire il *dret a decidir* all'appello all'autodeterminazione attraverso una ricostruzione politicamente orientata delle pronunce del Tribunale Costituzionale: nel preambolo, infatti, si legge che l'approvazione della legge è da intendere come opzione necessaria per permettere ai catalani di esercitare il proprio diritto a decidere a seguito della “rottura del patto costituzionale spagnolo del 1978 rappresentata dal parziale annullamento e dal completo snaturamento dello Statuto d'autonomia della Catalogna del 2006 [...] mediante la sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional”. Inoltre, il Parlamento regionale sottolinea come “siano stati tentati tutti gli sforzi per trovare una via concordata affinché il popolo di Catalogna potesse decidere liberamente sul suo futuro” e come abbia assunto “piena rappresentanza sovrana dei cittadini una volta esperite inutilmente tutte le vie di dialogo e negoziato con lo Stato”.

Ricordando come il diritto all'autodeterminazione sia stato affermato ripetutamente e inequivocabilmente dal Parlamento della Catalogna a partire dal 1989, l'assemblea invoca il Patto sui Diritti Civili e Politici e il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali – approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 1966 e ratificati dal Regno di Spagna nel 1977, divenendo così parte dell'ordinamento interno *ex art. 96* della Costituzione – con particolare riferimento al “*diritto dei popoli all'autodeterminazione come il primo*”.

²⁶ Tribunal Constitucional, 7 settembre 2017: *Recurso de inconstitucionalidad n.º 4334-2017, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación*, in “Boletín Oficial del Estado”(BOE) dell'8 settembre 2017.

²⁷ Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), n. 7451A dell'8 settembre 2017.

dei diritti umani”, come riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite e dallo Statuto della Corte Internazionale di Giustizia come strumento per il raggiungimento della “*promozione dell’amicizia tra le nazioni*”. Infine, il preambolo della legge sul referendum richiama “recenti opinioni” della Corte Internazionale di Giustizia che affermano che “nella seconda metà del 20° secolo si sono registrati casi di nuovi Stati che abbiano esercitato il diritto all’autodeterminazione senza che l’esercizio di tale diritto di decidere fosse motivato dalla fine del colonialismo” e che tale “diritto a decidere dei popoli sia evoluto, senza che contro tale evoluzione sia sorta prassi o norma di ordine internazionale che proibisca tali nuove pratiche”, con l’unico limite individuato nel “ricorso illecito all’uso della forza o altre violazioni gravi di norme del diritto internazionale”.

In pratica, pur non citando espressamente il caso, il Parlamento catalano tenta di disegnare un’analogia giuridica tra la propria situazione e la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, oggetto di un parere della Corte Internazionale di Giustizia nel 2010. Prima di verificare la (in)sussistenza di tale similitudine, appare però opportuno tratteggiare brevemente fonti, contenuto e applicazione pratica del principio dell’autodeterminazione dei popoli nel diritto internazionale contemporaneo, ossia all’interno della comunità internazionale sorta al termine del secondo conflitto mondiale.

3.1 *Il principio dell’autodeterminazione dei popoli nel diritto internazionale*

Il principio dell’autodeterminazione è stato ampiamente discusso in dottrina e nelle corti per tutto il 20° secolo²⁸, dapprima come norma convenzionale e, successivamente, come norma di diritto consuetudinario.

La prima menzione post-1945 è contenuta nell’art.1 della Carta delle Nazioni Unite, che menziona esplicitamente “*il principio dell’uguaglianza dei diritti e dell’autodecisione dei popoli*”, in un rapporto funzionale al perseguimento dei fini dell’organizzazione e, in partico-

²⁸ Per una ricostruzione del dibattito sul principio di autodeterminazione, cfr. M. P. SCHARF, *Earned Sovereignty: Judicial Underpinnings*, in “Denver Journal of International Law and Policy”, n.31, 2013.

lare, dello sviluppo di “relazioni amichevoli” tra le nazioni²⁹. Inoltre, l’art.55 fa riferimento al principio di autodeterminazione nel contesto della cooperazione internazionale economica e sociale³⁰. Appare, quindi, sin da subito evidente la *ratio* sottesa alla previsione del principio di autodeterminazione nel massimo strumento convenzionale internazionale: garantire uno sviluppo armonioso e una coesistenza pacifica tra enti territoriali dotati della caratteristica della sovranità, piuttosto che assicurare uno strumento di manovra alle minoranze all’interno di Stati nazionali già esistenti nella conduzione delle loro relazioni con le autorità statali. Inoltre, limitando esplicitamente il campo di applicabilità ai “popoli”, appare dubbio che il concetto di autodeterminazione possa essere utilizzato “a geometria variabile” per coprire anche le “minoranze”, come quella catalana, o se la protezione di queste ultime sia assorbita dalle più generali norme poste a tutela dei diritti umani³¹.

Successivamente, il campo di applicazione del principio di autodeterminazione è stato ulteriormente limitato dalla Dichiarazione sulla concessione dell’indipendenza ai Paesi e ai popoli colonizzati³², che riconosce a questi ultimi il “diritto all’autodeterminazione; in virtù di tale diritto essi possono determinare liberamente il loro status politico e perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale”, da esercitarsi attraverso una scelta fra tre possibili opzioni: indipendenza, accordo di libera associazione con la madrepatria o integrazione nello Stato amministrante³³. Questo primo, embrionale contenuto del principio di autodeterminazione è stato, successivamente, ampliato dalla Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti

²⁹ Carta delle Nazioni Unite, art.1, comma 2: “Sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell’eguaglianza dei diritti e dell’auto-decisione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale”.

³⁰ Carta delle Nazioni Unite, art. 55: “Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell’uguaglianza dei diritti o dell’autodecisione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d’opera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l’osservanza universale dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione”.

³¹ Cfr. C. CAMPIGLIO, *Profili internazionali della questione del Québec*, cit., p. 81.

³² Risoluzione 1514 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 dicembre 1960.

³³ Risoluzione 1541 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 15 dicembre 1960.

le relazioni amichevoli e la cooperazione tra Stati in conformità alla Carta delle Nazioni Unite³⁴, la quale sembra dare il sigillo dell'*opinio iuris* all'estendibilità del principio a quelle situazioni in cui una popolazione sia sottoposta ad un qualsiasi dominio straniero, non necessariamente di natura coloniale³⁵. Nel lasso di tempo intercorso tra queste importanti risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il diritto all'autodeterminazione era stato formulato in termini piuttosto vaghi anche nell'art.1 comune ai due Patti ONU del 1966, il Patto sui Diritti Civili e Politici e il Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali: in tale disposizione si afferma, infatti, che "tutti i popoli hanno il diritto di autodeterminazione. In virtù di questo diritto, essi decidono liberamente del loro statuto politico e perseguono liberamente il loro sviluppo economico, sociale e culturale". Ancora una volta, l'accento viene posto sul ruolo strumentale del principio come mezzo per perseguire fini di sviluppo economico, sociale e culturale. Nondimeno, il diritto all'autodeterminazione è visto, in tale ottica extra-coloniale, come questione puramente interna coincidente con l'esistenza all'interno del territorio dello Stato di un sistema continuato di Governo democratico, basato sulla partecipazione popolare³⁶, da un lato, e sulla salvaguardia del diritto delle minoranze a "godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione o di fare uso della propria lingua", come coerentemente affermato dall'art. 27 del Patto sui Diritti Civili e Politici, dall'altro.

Nel 1984, il General Comment n.12 del Comitato dei diritti umani ha stabilito la natura *erga omnes partes* degli obblighi di cui all'art.1, ossia la possibilità che si applichino a tutti gli Stati, siano essi coinvolti direttamente nella concessione dell'autodeterminazione o meno, affinché si promuova la realizzazione e il rispetto del diritto all'autodeterminazione ed i suoi corollari³⁷.

³⁴ Risoluzione 2625 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 24 ottobre 1970.

³⁵ A. TANCREDI, *Autodeterminazione dei popoli*, in S. CASSESE (a cura), "Dizionario di diritto pubblico", Milano, Giuffrè, 2006, pp. 568 sgg.

³⁶ Cfr. A. CASSESE, *The self-determination of peoples* in L. ENKIN (ed.), "The International Bill of Rights", New York, Columbia University Press, 1987, pp. 92; 96-98; 101-102; 111-113; J. CRAWFORD, *The creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp.107-131.

³⁷ UN Human Rights Committee (HRC, 1984), *CCPR General Comment n.12, Article 1 (Right to Self-Determination)*, *The Right to self-determination of Peoples*, 13 marzo 1984.

In realtà, in quanto alla definizione della portata giuridica del principio di autodeterminazione, un ruolo cruciale è stato giocato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel suo ruolo di interprete del diritto internazionale attraverso l'attività consultiva: già nel 1971, con il parere relativo alle *Conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sudafrica in Namibia*, la Corte afferma la legittimità della revoca del mandato sudafricano in Namibia da parte dell'Assemblea Generale proprio alla luce del mancato rispetto del principio di autodeterminazione³⁸; nel 1975, poi, con il parere sul *Sahara Occidentale*, la Corte aveva identificato proprio nel principio di autodeterminazione la cartina di tornasole sulla quale operare una decisione in merito all'esistenza o meno di un legame accertato di sovranità tra Marocco e l'allora Sahara spagnolo³⁹. Nel 1986, poi, la Corte affrontò per la prima volta la questione della modifica delle frontiere in applicazione del principio di auto-determinazione al di fuori del contesto coloniale, nella controversia tra Mali e Burkina Faso: in una simile situazione, ad opinione dei giudici dell'Aja, il principio dell'integrità territoriale e dell'*uti possidetis* prevale su quello dell'autodeterminazione, il quale non può essere invocato come base di modifiche territoriali né come fondamento da parte di gruppi distinti all'interno di uno Stato della pretesa di staccarsi e formare un'entità indipendente. Orientamento, questo, ribadito coerentemente nel 1992 in un caso simile tra El Salvador e Honduras⁴⁰. Crawford ha letto tali argomentazioni come conferma del fatto che, in relazione a contese territoriali, il principio politico-storico prevale – in nome della stabilità – sul dato democratico della volontà espressa dagli abitanti stanziati in una determinata porzione di un paese⁴¹.

In un caso contenzioso tra Portogallo e Australia – nel quale la Corte si dichiarò incompetente in mancanza di un valido titolo di giurisdizione per giudicare la presenza indonesiana a Timor Est – i giudi-

³⁸ Corte Internazionale di Giustizia (CIG.), *Conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sudafrica in Namibia (Africa del Sud-Ovest) nonostante la risoluzione 276(1970) del Consiglio di Sicurezza*, parere consultivo, 21 giugno 1971.

³⁹ CIG., *Sahara occidentale*, parere consultivo, 16 ottobre 1975.

⁴⁰ CIG., *Controversia di frontiera (Burkina Faso c. Mali)*, sentenza, 22 dicembre 1986; CIG., *Frontiera terrestre, insulare e marittima (El Salvador c. Honduras, Nicaragua interveniente)*, 11 settembre 1992.

⁴¹ J. CRAWFORD, *Chance, Order, Change: the Course of International Law. General Course on Public International Law*, L'Aia, Hague Academy of International Law, 2014, pp. 381-382.

ci, in un *obiter dictum*, caratterizzarono per la prima volta l'obbligo di rispettare il diritto all'autodeterminazione di un popolo come obbligo *erga omnes* in capo alla generalità dei soggetti del diritto internazionale⁴². Tale interpretazione è stata, poi, confermata nel 2004, nel parere relativo alle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato*: ritenendo che l'azione di Israele avesse violato il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese, la Corte ribadì l'obbligo *erga omnes* di non riconoscere la liceità della costruzione del muro, di non assistere lo Stato autore dell'illecito nel mantenere in essere la violazione e di cooperare per porre fine a tale situazione⁴³.

In definitiva, questa breve panoramica del tracciato storico di affermazione del principio di autodeterminazione permette di affermare con sicurezza, con il conforto di sentenze in tal senso da parte della Corte Internazionale di Giustizia, che ci si trova di fronte ad una norma ormai vincolante per la generalità dei soggetti dell'ordinamento internazionale grazie al concorso di prassi e *opinio iuris*. Si può rilevare, *ad adiuvandum*, che parte maggioritaria della dottrina veda in tale principio uno dei pochi casi identificabili di diritto cogente, cioè di quel nucleo di norme inderogabili poste a tutela dei valori fondamentali della comunità internazionale⁴⁴. D'altro canto, è impossibile non notare quanto permangano zone significative di chiaroscuro, da un punto di vista dell'interpretazione, sia in relazione all'ambito di applicazione soggettivo – ossia a quali popoli si faccia riferimento come destinatari effettivi del diritto⁴⁵ – sia ove si ponga mente alla situazione oggettiva

⁴² CIG, *Caso relativo a Timor orientale, Portogallo c. Australia*, sentenza, 30 giugno 1995.

⁴³ CIG, *Conseguenze legali della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato*, parere consultivo, 9 luglio 2004.

⁴⁴ Cfr. I. BROWNLEE, *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 511; A. CASSESE, *Self-Determination of Peoples. A legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p.140.

⁴⁵ Una parte della dottrina, almeno italiana, continua a vedere nei popoli (o comunque nei gruppi minoritari) dei meri beneficiari del principio più che dei titolari effettivi del diritto all'autodeterminazione: G. ARANGIO-RUIZ, *Autodeterminazione (diritto alla)* in "Enciclopedia Generale Treccani", IV, Milano, 1984: "Destinatari dell'obbligo di rispetto sono i singoli membri delle Nazioni Unite. Quanto al diritto correlativo, non si tratta di un diritto spettante, sul piano internazionale, ai popoli indicati come titolari di diritto-libertà di determinarsi. Ciò potrebbe dirsi soltanto nell'ipotesi che i popoli fossero elevati a soggetti di diritto internazionale. Tale ipotesi non essendo situabile nell'ambito del diritto internazionale vigente (il quale continua ad esistere solo come regola di relazioni internazionali in senso stretto), i popoli possono essere considerati soltanto come i beneficiari (di

in cui si possa ricorrere al diritto all'autodeterminazione esterna, con il dubbio principale riguardante la validità della limitazione a contesti coloniali. Appare utile, in tal senso, dare un rapido sguardo alla prassi più recente in materia.

3.2 Prassi recente in materia di autodeterminazione dei popoli

Come osservato in precedenza, quindi, il principio di autodeterminazione si è sviluppato con riferimento principale al processo di decolonizzazione, tanto che è stata a lungo dibattuta in dottrina l'esistenza stessa di tale diritto al di fuori del contesto coloniale. Limitatamente alla questione della secessione come mezzo di far valere l'autodeterminazione in contesti diversi da quello testé menzionato, è facile comprendere lo scetticismo – quando non l'aperta ostilità – mostrata dagli Stati. Nondimeno, il diritto internazionale moderno ha considerato, in casi estremi, il diritto di un popolo non sottoposto a dominazione coloniale di chiedere la secessione da uno Stato esistente qualora a tale gruppo vengano negati i più elementari diritti civili e politici e nei casi in cui siano sottoposti a *gross violations* nei propri diritti fondamentali (la cd. *remedial secession* o diritto “riparatore” alla secessione)⁴⁶.

In tal senso, esistono nella prassi recente alcuni casi rilevanti: all'inizio degli anni '90, lo smembramento della repubblica federale jugoslava e la secessione delle repubbliche indipendenti di Croazia, Slovenia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia fu possibile proprio in ragione di tale *remedial right*, a seguito della negazione dell'esercizio al diritto all'autogoverno e, in alcuni casi, in ragione delle violenze su base etnica e religiosa da parte del Governo di Belgrado. Coerentemente, nel summenzionato parere della Corte Suprema canadese sul caso del Québec (1998), il diritto all'autodeterminazione esterna – ossia

fatto) delle disposizioni internazionali concernenti l'autodecisione”. Inoltre: G. GUARINO, *Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*, Napoli, Jovene, 1984; G. PALMISANO, *Nazioni Unite e autodeterminazione interna*, Milano, Giuffrè, 1997; U. VILLANI, *Autodeterminazione dei popoli e tutela delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite*, in R. COPPOLA, L. TROCCHI (a cura), *Minoranze, laicità e fattore religioso*, Bari, Laterza, 1999; P. BERNARDINI, *Autodeterminazione e sovranità, un ragionamento critico*, Teramo, Università, 2000; S. CARBONE, *I soggetti e gli attori nella comunità internazionale*, in AA.VV., *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 12-15.

⁴⁶ M. STERIO, *On the right to self-determination: Selfistsans, Secession and the Great Powers' Rule*, in “Minnesota Journal of International Law”, n.19, 2009.

all'ottenimento dell'indipendenza – è sempre e comunque una *extrema ratio* in caso di mancato rispetto della propria autodeterminazione interna, che si sostanzia nel rispetto dei diritti umani fondamentali, dell'autonomia statutaria del territorio in cui è stanziato il popolo che chiede di determinare autonomamente il proprio futuro di perseguire liberamente i propri obiettivi economici, sociali e culturali⁴⁷. In altre parole, sembra esserci una proporzionalità diretta tra esercizio gravemente abusivo del potere di Governo da parte delle autorità centrali, da un lato, e possibilità per un popolo di veder riconosciuto come legittimo il proprio diritto all'indipendenza, specie se tale pretesa è sostenuta dalle cd. Grandi Potenze (come avvenuto nel caso dell'ex Jugoslavia, quando fu determinante il riconoscimento immediato delle nuove repubbliche da parte di Unione Europea e Stati Uniti)⁴⁸.

Timor Est e Kosovo, poi, costituiscono casi esemplari di diritto all'autodeterminazione invocato a seguito di violazioni gravi e sistematiche del diritto internazionale che hanno condotto all'intervento diretto delle Nazioni Unite: nel primo caso, l'annessione forzata all'Indonesia imposta attraverso l'uso della forza armata e la violazione di diritti umani e umanitari condusse le Nazioni Unite a inviare forze di *peacekeeping*, ad organizzare nel 1999 un referendum per separare il territorio dall'Indonesia e, in seguito, ad amministrare direttamente la regione fino a quando venne dichiarata l'indipendenza nel maggio 2002. Nel secondo caso, la campagna di pulizia etnica e repressione dei diritti della minoranza albanese del Kosovo da parte del Governo serbo di Slobodan Milosevic – in risposta all'organizzazione di gruppi paramilitari e al verificarsi di rivolte nella provincia – condusse all'intervento armato “umanitario” della NATO nel 1998 e, a seguito dell'accordo di pace di Rambouillet, all'amministrazione diretta del territorio kosovaro da parte di una “presenza civile internazionale” (l'UNMIK, United Nations Mission in Kosovo) al fine di adottare e modificare la costituzione; approvare leggi; esercitare funzioni giuridiche

⁴⁷ SUPREME COURT OF CANADA, *Reference by the Governor-General Concerning Certain Questions Relating to the Secession of Quebec from Canada*, cit.: “when a people is blocked from the meaningful exercise of its right to self-determination internally, it is entitled, as a last resort, to exercise it by secession...”.

⁴⁸ M. STERIO, *On the right to self-determination: Selfistans, Secession and the Great Powers' Rule*, cit. L'autore evidenzia quanto il riconoscimento, in questi casi, abbia avuto un valore sostanzialmente costitutivo e non solo formalmente dichiarativo, data l'impossibilità per lo Stato *in fieri* di far valere il proprio diritto all'autodeterminazione. Vedasi, *a contrario*, i casi della Cecenia e dell'Ossezia.

costituzionali avere una corte costituzionale; disporre di autonomia giudiziaria e di un Consiglio Supremo; decidere sulle modifiche territoriali; ratificare trattati conclusi con stati stranieri e organismi internazionali; formare organismi e ministeri indipendenti nel Governo locale. Tutti questi poteri erano stati concessi all'UNMIK per mezzo della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (1999) al fine di permettere al Kosovo di decidere autonomamente sul proprio destino⁴⁹.

In parziale contrasto con quanto sin qui affermato, appare comunque interessante notare quanto la cd. secessione-rimedio appaia oggi in crisi, a causa della combinazione di fattori “tecnici”, riguardanti lo scarso fondamento giuridico in termini di prassi e *opinio iuris*, da un lato, e “politici”, con riferimento ad una “eterogenesi dei fini” di tale strumento, dall'altro⁵⁰.

3.3 *L'autodeterminazione della Catalogna alla luce del parere della Corte Internazionale di Giustizia sul Kosovo (2010)*

Nel febbraio 2008, stante il fallimento dei negoziati bilaterali serbo-kosovari sotto egida ONU previsti dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999), l'Assemblea parlamentare del Kosovo votò una dichiarazione unilaterale di indipendenza e venne riconosciuto come entità statale nel giro di pochi giorni dagli Stati Uniti e da una ventina di Stati membri della UE⁵¹. Già nel mese di ottobre successivo, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite *ex art.* 96 della Carta, chiese alla Corte Internazionale di Giustizia di emettere un parere giuridico non vincolante sulla conformità della dichiarazione unilaterale di

⁴⁹ Cfr. risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare il punto 11.

⁵⁰ A. TANCREDI, *Crisi in Crimea, referendum e autodeterminazione dei popoli* in “Diritti Umani e Diritto Internazionale”, n. 8(2), 2014: “permane, infatti, l'assenza di una prassi sufficientemente generalizzata, elemento che va ad unirsi, sul versante dell'*opinio iuris* degli Stati, all'esistenza di “radically different views”, così come rilevato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo [...]”.

⁵¹ È significativo notare come la Spagna sia stata una delle poche voci fuori dal coro, proprio per timore di creare un precedente interno per le Comunità Autonome della Catalogna e dei Paesi Baschi: il ministro degli Esteri spagnolo del tempo, Miguel Angel Moratinos sostenne che la Spagna sarebbe stata inflessibile nel non riconoscere l'indipendenza al Kosovo, in quanto contraria al “diritto internazionale e all'integrità territoriale della Serbia”.

indipendenza approvata dalle autorità di autogoverno del Kosovo con il diritto internazionale⁵². In sostanza, la Corte dell’Aia era chiamata a esprimersi per la prima volta sull’applicazione del principio di autodeterminazione come mezzo per l’ottenimento dell’indipendenza al di fuori del contesto coloniale, sebbene – a differenza dei casi di Slovenia e Croazia nel 1991 – la dichiarazione approvata dal Parlamento di Pristina non avesse menzionato esplicitamente tale principio⁵³.

Nel suo parere del 22 luglio 2010, la Corte – una volta accertata la propria giurisdizione e respinte alcune obiezioni preliminari relative, da un lato, all’illegittimità *ex art.12.1* della Carta ONU della richiesta dell’Assemblea Generale rispetto ad una questione contemporaneamente oggetto d’esame da parte del Consiglio di Sicurezza e, dall’altro, alla natura politica più che giuridica della richiesta stessa e al rischio di strumentalizzazione della pronuncia eventualmente resa dalla Corte da parte di alcuni Stati per finalità di politica interna o internazionale⁵⁴ – dà un’interpretazione restrittiva alla richiesta ricevuta, limitandosi a statuire sulla conformità della dichiarazione di indipendenza al diritto internazionale vigente e senza avventurarsi nella definizione delle eventuali conseguenze giuridiche. La Corte, infatti, sottolinea come la richiesta non riguardi la sussistenza o meno per il Kosovo delle caratteristiche di statualità che ne farebbero un sogget-

⁵² Risoluzione generale 63/3 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Richiesta di parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia sulla conformità della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo con il diritto internazionale*, 8 ottobre 2008.

⁵³ Z. OKLOPCIC, *The Referendum on Catalan Self-Determination: Endemic Rhetoric, Interpretive Hypocrisy and Legal Imagination*, in “Völkerrechtsblog”, 22 settembre 2017. L’autore nota come in tale documento – e in altre situazioni simili – si sia fatto piuttosto riferimento ad un lessico vicino al “diritto a decidere”: così, il Parlamento montenegrino (2005) si appellò alla “volontà dei cittadini”, l’assemblea kosovara ai “desideri del proprio popolo” e quella scozzese (2013) alla “volontà popolare”.

⁵⁴ C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale, vol. II: Prassi 2008-2012*, Padova, CEDAM, 2012, pp.11-15. In particolare, in relazione alla prima obiezione, la Corte rileva che l’art. 12.1 della Carta ONU “non limita il potere dell’Assemblea Generale a chiedere un parere consultivo, conferitole dall’art. 96.1”. In relazione alla natura eminentemente politica della richiesta, la Corte sottolinea che “il fatto che una questione presenti aspetti politici non è sufficiente a privarla del suo carattere giuridico [pertanto] la Corte non può rifiutarsi di rispondere agli elementi giuridici di una questione [quale] nel caso di specie, la valutazione di un atto dal punto di vista del diritto internazionale”. Infine, riguardo al rischio di strumentalizzazione da parte di alcuni Stati, la Corte si limita a rilevare che il parere “si rivolge non agli Stati bensì all’organo che ne ha fatto richiesta” e che le ragioni che conducono uno Stato a sponsorizzare la richiesta del parere “non rilevano ai fini dell’esercizio da parte della Corte del suo potere discrezionale di rispondere o meno”.

to di diritto internazionale a tutti gli effetti, né tantomeno invitano i giudici a dare un'opinione sul riconoscimento da parte di altri Stati⁵⁵. La “via stretta” scelta dalla Corte ha avuto l'innegabile vantaggio di evitare un pericoloso *cul de sac* che avrebbe costretto i giudici ad un bilanciamento di valori contrapposti quali autodeterminazione dei popoli e integrità territoriale⁵⁶.

Una volta circoscritti significato e portata della questione, viene definito un primo importante presupposto: l'oggetto del parere è, contrariamente a quanto sostenuto da alcuni Stati, eminentemente diverso rispetto a quello contenuto nella sentenza della Corte Suprema canadese sul caso del Québec: in quel caso, la richiesta riguardava l'esistenza all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale di un vero e proprio diritto positivo alla secessione da parte di un territorio all'interno di un determinato Stato. Radicalmente diversa è la questione posta alla Corte Internazionale di Giustizia dall'Assemblea Generale: chiedendo circa la conformità della dichiarazione di indipendenza del Kosovo al diritto internazionale, insomma, non si vuole in alcun modo sostenere l'esistenza di un diritto positivo alla secessione – sia esso limitato al caso di specie o, più in generale, invocabile da “entità situate all'interno di uno Stato” che vogliano unilateralmente staccarsi da esso – ma semplicemente comprendere se nel diritto internazionale esista un divieto assoluto a dichiarare l'indipendenza⁵⁷.

In tal senso, la Corte nota in via preliminare che è perfettamente possibile che un atto quale la dichiarazione unilaterale di indipendenza non violi il diritto internazionale pur non configurando *ipso facto* l'esercizio di un diritto positivo riconosciuto dall'ordinamento giuridico internazionale⁵⁸. Successivamente, i giudici stringono il *focus* dell'analisi sul principio di autodeterminazione dei popoli, sviluppatosi nel corso del 20° secolo “in modo da creare un diritto all'indipendenza per

⁵⁵ CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, 22 luglio 2010, par.51.

⁵⁶ E. MILANO, *Il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: qualche istruzione per l'uso*, consultabile in <http://www.sidi-isil.org/wp-content/uploads/2010/02/Milano-su-Kosovo.pdf>.

⁵⁷ CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, cit., par. 56.

⁵⁸ La Corte ricostruisce la prassi esistente in materia a partire dal 18° secolo, notando che – seppure la secessione resta fenomeno contrastato dagli Stati esistenti in nome del principio dell'integrità territoriale – non esiste nel diritto internazionale una norma che violi *tout court* la dichiarazione di indipendenza di un determinato territorio.

i popoli di territori non autonomi e per i popoli sottoposti ad occupazione, dominazione o sfruttamento straniero”, richiamando la propria giurisprudenza in materia (a partire dal parere sulla Namibia del 1971, fino a quello sul Muro nei territori occupati palestinesi del 2004) e sottolineando come “*molti nuovi Stati sono venuti ad esistenza in virtù dell’esercizio di tale diritto*”⁵⁹. Al di fuori delle categorie elencate, è comunque possibile a detta della Corte proclamare l’indipendenza di un territorio dal momento che “la prassi degli Stati in questi ultimi casi non indica l’emergere nel diritto internazionale di una nuova norma che vieti la promulgazione di una dichiarazione di indipendenza”⁶⁰; in tal senso, viene quindi respinta l’obiezione posta da alcuni Stati secondo cui un implicito divieto sia da rinvenire nel principio di integrità territoriale. La Corte afferma, infatti, che seppure tale principio rappresenta un caposaldo del diritto internazionale, esso trova il suo ambito esclusivo di applicazione nelle relazioni *inter*-statali, ma non regola i rapporti *intra*-statali⁶¹.

Una volta accertato che la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo non violava alcun principio di diritto internazionale generale riguardante il divieto di secessione, la Corte analizza la *lex specialis* costituita dalla risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza – che faceva del Kosovo un territorio sotto amministrazione ONU, dotato di propri organi di auto-Governo, su cui la sovranità serba era “sospesa” – e dal regolamento 2001/9 del rappresentante speciale delle Nazioni Unite per il Kosovo, recante il cd. *constitutional framework*. Né nella risoluzione 1244, né tantomeno nel regolamento 2001/9 era vietata in alcun modo la dichiarazione unilaterale di indipendenza.

In definitiva, quindi, i giudici dell’Aia concludono che, nel caso specifico del Kosovo, la dichiarazione di indipendenza non violava né il diritto consuetudinario né alcuna norma dell’ordinamento costituzionale interno – anche perché pronunciata dall’Assemblea del Kosovo agendo *ultra vires* in una funzione diversa rispetto a quella di istituzione provvisoria di autogoverno sulla base della risoluzione 1244⁶²–

⁵⁹ CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, cit., par. 79.

⁶⁰ CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, cit., par. 79.

⁶¹ CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, cit., par. 80-81.

⁶² CIG, *Conformità al diritto internazionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo*, cit., par.109: “the authors of that Declaration did not act, or inten-

ed era da intendere, quindi, come perfettamente conforme al diritto internazionale.

Ciò che è perfettamente valido e legittimo per il Kosovo, come già ricordato dalla stessa Corte Internazionale di Giustizia, non è per forza applicabile in tutti i casi con un approccio *one size fits all*. Al di là delle particolarissime circostanze fattuali in cui la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo ha avuto luogo – violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani, tentativo di pulizia etnica, esodo forzato di 700.000 profughi e *internally displaced persons*, intervento internazionale NATO e amministrazione ONU - tanto la Costituzione spagnola del 1978 che lo Statuto di autonomia della Catalogna modificato nel 2006 proibiscono in termini perentori ed assoluti qualsiasi ipotesi di secessione della comunità autonoma. Oltre a questo dato formale, si può sottolineare *a fortiori* che i catalani godono di un'ampia autodeterminazione interna ai sensi della risoluzione 50/6 dell'Assemblea Generale, in base alla quale i popoli che non sono sottoposti a dominazione coloniale o occupazione militare hanno diritto all'autodeterminazione esterna solo in mancanza di possibilità di decidere liberamente sul proprio futuro all'interno del proprio Stato⁶³. Cosa che non avviene certamente in Catalogna, dove i cittadini a partire dalla transizione democratica del 1977 hanno partecipato a 10 tornate di elezioni municipali, 3 referendum nazionali, 12 elezioni nazionali, 12 elezioni per il Parlamento regionale e 2 referendum regionali sullo statuto della comunità autonoma⁶⁴.

Al di là del piano inclinato logico-giuridico seguito dalle istituzioni autonome catalane che ha condotto alla celebrazione del refe-

ded to act, in the capacity of an institution created by and empowered to act within that [Resolution 1244] legal order [but] rather as persons who acted together in their capacity as representatives of the people of Kosovo outside the framework of interim self-administration of Kosovo”.

⁶³ Sul punto, cfr. anche la nota pubblicata a nome dell'AEPDIRI (*Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*) e firmata da 400 professori di diritto internazionale e relazioni internazionali, 19 settembre 2017: “Como Cataluña no es una entidad que disfrute de un derecho de separación del Estado reconocido por el Derecho internacional, el derecho de libre determinación no puede constituir el fundamento jurídico para consultar a los ciudadanos sobre su independencia, como pretende el referéndum previsto en la Ley 19/2017 del Parlament, actualmente suspendida por el Tribunal Constitucional”.

⁶⁴ Tra l'altro, l'“Economist” ha recentemente assegnato alla Spagna un indice di democrazia di 8,3/10, mentre l'ONG *Freedom House* riconosce al paese il massimo punteggio in relazione al rispetto dei diritti civili e politici.

rendum sull'indipendenza contro la volontà del Governo centrale, fuori dal quadro di legalità costituzionale ed in palese contrasto con i requisiti minimi contenuti dallo codice di condotta approvato dalla Commissione di Venezia in seno al Consiglio d'Europa nel 2009⁶⁵, un dato appare incontrovertibile.

La popolazione della Catalogna si è schierata, in parte non marginale, per il *dret a decidir* sulla questione della secessione. Ciò è dimostrato, principalmente, da tre elementi. Seguendo un ordine cronologico, il primo fattore è costituito dalla partecipazione di una fetta non trascurabile di popolazione al referendum del 1 ottobre 2017⁶⁶. Il secondo, più “trasversale”, è il risultato di indagini demoscopiche che dimostrano che un referendum *pactado*, ossia concordato con le autorità di Madrid, verrebbe accolto con favore dal 70-80% dell'elettorato catalano⁶⁷. Il terzo, e più importante, è il risultato delle elezioni autonome del 21 dicembre 2017: a fronte di una netta affermazione degli unionisti di *Ciutadans* come primo partito, la coalizione indipendentista è riuscita a mantenere la maggioranza dei seggi nel *Parlament*. Pur non trattandosi di una vittoria eclatante – e al netto della corrente situazione di stallo sulla nomina del nuovo *President* – tale risultato sancisce un ritorno allo *status quo ante* l'applicazione dell'art. 155 della Costituzione spagnola e certifica una perdurante divisione dell'elettorato catalano.

D'ora in avanti, quindi, qualsiasi decisione da parte delle autorità di Governo centrali e regionali, non potrà non fare i conti con un “convitato di pietra”, ossia con la volontà di una parte significativa del *poble de Catalunya* di potersi esprimere sulla questione.

La strada attraverso la quale dare al popolo un effettivo diritto a decidere all'interno di uno Stato di diritto liberaldemocratico e di una cornice costituzionale solida, in un contesto simile a quello catala-

⁶⁵ Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia), *Codice di buona condotta sui referendum*, Venezia, 16-17 marzo 2009.

⁶⁶ In base ai dati ufficiali trasmessi dal Governo della *Generalitat* al Parlamento della Catalogna, riferito alle schede verificate e non sequestrate dalle autorità di polizia spagnole, l'affluenza registrata è stata del 43,03% (2.286.217 votanti su un totale di circa 5,3 milioni di aventi diritto), il “sì” ha raccolto il 90,18% dei voti e il “no” il 7,83%. Da segnalare la partecipazione oltre il 50% nelle province di Girona e Lleida.

⁶⁷ Secondo un sondaggio pubblicato nel gennaio 2017 dall'importante quotidiano catalano “La Vanguardia”, oltre il 75% dell'opinione pubblica sarebbe stata favorevole alla convocazione di un referendum sull'indipendenza e, all'interno di tale percentuale, quasi il 60% avrebbe preferito un accordo in tal senso con il Governo nazionale.

no, è costituita da un doppio precedente anglosassone: oltre alla già menzionata questione del Québec, appare molto interessante tracciare un parallelismo con quanto avvenuto recentemente in Scozia. Con l'accordo di Edimburgo del 2013, i governi britannico e scozzese fissarono la *road map* per la convocazione di un referendum condiviso sull'indipendenza della Scozia.

Con riferimento alla situazione scozzese è opportuno rilevare quanto il *focus* della questione non venne posto tanto sull'aspetto etnico della nazionalità, quanto sull'esigenza percepita di maggiore democraticità e vicinanza dello Stato ai bisogni particolari dei cittadini di un territorio: in effetti, l'oggetto del contendere e delle aspirazioni indipendentistiche in Scozia avevano più a che fare con la percezione di un deficit democratico nell'ordine costituzionale britannico e nella centralizzazione in capo a Westminster del processo decisionale a dispetto degli interessi dei cittadini scozzesi⁶⁸. Di conseguenza, l'accordo di Edimburgo faceva riferimento al diritto del popolo scozzese a decidere il proprio "futuro costituzionale" piuttosto che richiamare in maniera vaga ed impropria il diritto all'autodeterminazione.

In definitiva, un'attenta disamina di quanto fin qui esposto conduce ad una conclusione univoca: qualsiasi soluzione deve porsi in un contesto di rispetto assoluto degli aspetti per così dire procedurali – tanto dal punto di vista interno che internazionale – che in via di prassi si sono stabiliti al fine di mitigare o evitare quelle situazioni estreme di destabilizzazione dell'ordine internazionale connaturate ad un evento estremo quale è la secessione⁶⁹.

La situazione creatasi in seguito alla dichiarazione unilaterale di indipendenza della Catalogna del 27 ottobre 2017 rappresenta, in questo senso un'assoluta conferma: a prescindere dal successivo intervento dello Stato spagnolo sulle istituzioni autonome con l'applicazione dell'art. 155 della Costituzione, l'autoproclamata repubblica catalana è stata trattata come un *paria* dalla comunità internazionale, inesistente agli occhi degli Stati e delle Nazioni Unite, virtualmente tagliata fuori dai benefici derivanti dall'appartenenza al mercato unico, ingabbiata in un *cul de sac* legalmente fantasioso, costituzionalmente inaccettabile e politicamente problematico. D'altro canto, uscire dal vicolo cieco

⁶⁸ M. B. MCKENNA, *The Referendum on Catalan Self-Determination: Long Shots and Legal Flair*, in "Völkerrechtsblog", 26 settembre 2017.

⁶⁹ A. TANCREDI, *Secessione e diritto internazionale: un'analisi del dibattito*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", n. 2, 2015, pp. 450-451.

dell'autodeterminazione, negoziando con le autorità centrali la possibilità per il popolo catalano di potersi esprimere in un referendum concordato, esercitando il proprio *dret a decidir* nel rispetto dei limiti costituzionali, non condurrebbe automaticamente all'indipendenza della Catalogna, così come il referendum tenuto in Scozia non ha condotto alla effettiva secessione dal Regno Unito: il confronto aperto tra le tesi di unionisti e indipendentisti, in una campagna elettorale aperta e plurale, infatti, premiò in quel caso le ragioni del *better together*.

Abstract - The decision taken by Catalan authorities to hold a referendum *contra legem* on a possible secession from Spain is thought-provoking not only for authors in the field of constitutional and public law but also for international legal scholarship. The explicit reference to the principle of self-determination, in fact, brings the Catalan case into one of the most shaky grounds of the *ius gentium* and further reinforces the debate concerning the applicability of such a concept in contexts other than the de-colonization process. By analyzing the sources

and contents of the principle, as well as its recent applications in practice (particularly in relation to the contrived parallelism with the case of Kosovo), it seems evident that it is at least incorrect – if not entirely deceptive – to talk about self-determination with reference to Catalonia. On the wake of the recent developments, the paper proposes alternative scenarios for accommodating autonomist requests, by suggesting a dialogue with State authorities along the lines of what happened in Québec and, more recently, in Scotland.

**LUNCHING FOR LIBERTY AND THE STRUCTURAL
TRANSFORMATION OF A PUBLIC SPHERE:
ON BRITAIN'S INSTITUTE OF ECONOMIC AFFAIRS**

by Jeremy Shearmur

1. *Prologue*

During the period 1985-86, I had the occasion to visit the 10 Downing Street Policy Unit a couple of times, and if I recall correctly, it was during the course of one such visit, when I was talking with David Willetts¹, that he said something along the lines that on policy measures, we tend to think: what would the IEA's approach be? While it would be a mistake to over-rate the influence that a 'think tank' can have on public policy, this certainly poses some questions about the Institute of Economic Affairs' history and how it came to make the impression that it did; not least because it initially had a hard time gaining support even among people whom one would think would be its natural supporters.

In the early part of this paper, I argue that it was able to exercise the influence that it did as a consequence of the creation of a particular kind of 'public sphere' at the Westminster offices of the IEA. There,

Emeritus Fellow, School of Philosophy, RISS, CASS, Australian National University, Canberra. Jeremy.Shearmur@anu.edu.au. I would like to thank John Blundell, and also the staff of the IEA to whom I made a presentation of these ideas in 2013, for their most helpful comments on an earlier version of this paper, and Mark Littlewood, its Director General, for permission to quote from IEA archive material. I would also like to thank those at the Center for the History of Political Economy at Duke University for most useful comments when this paper was presented there. Research which feeds into this paper had its origin in an invitation by the Atlas Foundation (UK) to make some selections from the IEA archive to be placed on the IEA's web site (a project that, in the end, could not be completed), and from research and conversations that I was able to undertake in that connection.

¹ After a period as Minister of State for Universities and Science, he is currently a member of the House of Lords.

the key people at the IEA were able to take advantage of their physical location – including proximity to Parliament and Fleet Street – and the kind of ethos that operated in British politics at the time, to create a forum within which they could introduce their ideas to a wide range of key figures in British politics, journalism, industry and commerce. Discussions with these people, over long lunches, here played a key role. My first thesis is that ‘lunching for liberty’ played an important role in the way in which the IEA gained a hearing for its ideas – not least among people who were not necessarily very sympathetic towards them. My suggestion is that this played a key role that made it possible for the IEA’s publications then to have the kind of impact that they did. My second thesis will be concerned with the way in which the IEA was subsequently affected by the way in which the public sphere in which it had been operating, was transformed by various changes in how British politics, journalism and business operated.

My underlying approach is that, if one is concerned with the impact of ideas, it is a mistake to pay attention *just* to the ideas. It is not even enough to pay attention to the particular problem-situation in which the ideas made (or did not make) their mark (although, clearly, the existence of ‘stagflation’, and the problems for more usual approaches to public policy which it posed, offered the IEA a particular opportunity)². Rather, one needs also to consider how it was that the ideas – and those who are advancing them – were able to get a hearing, and to be taken seriously. One needs, thus, to be concerned with the character of the public sphere or spheres, and with the kinds of ways in which ideas may be transmitted³.

This issue may also be compared to a point discussed in Deborah Tannen’s *Talking from 9 to 5*⁴. In this book, in the course of a wide-ranging discussion of problems of different communicative

² It is, here, interesting to note the way in which, say, recruitment into small religious groups with unusual views often seems to follow patterns of family or other affective relationships, rather than being a matter of an appeal of the ideas as such. (It is striking that the inner circle round Ayn Rand fits exactly the same pattern: cf., say, J. BURNS, *Goddess of the Market*, New York, Oxford University Press, 2009).

³ See for some discussion and documentation J. SHEARMUR, Popper *and the Problem of the Public Sphere*, in A. BORGHINI, S. GATTEI (a cura), “Karl Popper oggi: una riflessione multidisciplinare”, Roma, Salomone Belforte & C., 2011, pp. 231-252 and also J. SHEARMUR *Popper, Objectification and the Problem of the Public Sphere*, in “Philosophy of the Social Sciences” vol. 46, n.4, July 2016, pp. 392-411.

⁴ D. TANNEN, *Talking from 9 to 5*, New York, Avon, 1994; see also D. TANNEN, *Just Don’t Understand*, New York, Morrow, 1990.

styles between men and women, Tannen considers the problem that, in board-room discussions, ideas suggested by women are often observed not to be taken up, until essentially the same idea is raised, later, by a man.

The issue with which I am concerned, however, is a much wider one. The liberal tradition – from Kant through Mill – has typically assumed that a public sphere is constituted simply by the articulation of arguments and exchange of opinions (e.g. in books and journals, as well as in conversations). In fact, *actual* public spheres seem to have been much more fragmented and pluralistic. The issue, here, is not simply one of exclusion on the basis of class and gender: things are much more complex. I have discussed some of these problems elsewhere⁵. But suffice it here to say that the question of how ‘public spheres’ are organized, and who pays attention to what is said by whom is not adequately treated just in terms of questions of power. Rather, it depends on a range of issues, and there is every reason to suppose that new problems and new opportunities may arise on an ongoing basis. It would not be useful for me to try to say more here in general terms; but I have certainly found it helpful to look at the IEA in the light of such issues.

2. *The Institute of Economic Affairs*

The IEA is a public policy institute, founded in the 1950s⁶, dedicated to a free-market approach to policy issues, although taking a non-party-political stance. Initially it was very much on the fringes of things, receiving probably the least of a hearing from those on the left of the Conservative Party. (I.e. among people who were in the ‘moderate’ centre of British politics).

⁵ See the papers referred to in note 4.

⁶ *The Economist*, June 6, 1981, in a short celebration of Arthur Seldon’s birthday, refers to the deed establishing the IEA as having been signed in 1955, and commented that “by early 1957 this IEA had a single employee called Harris and £1000 in the bank, and seemed unlikely to last many weeks”. It goes on to comment that “it...had little influence on British policy until the mid-1970s except perhaps marginally on the abolition of resale price maintenance and the fairly disastrous introduction of more competition into banking in 1972. After the inflationary explosion of 1975 it came into its own...”.

A lot has been written about the founding of the IEA⁷. Briefly, it originated in advice given to Antony Fisher, a businessman who had read and had been impressed by the *Reader's Digest* condensed version of Hayek's *Road to Serfdom*⁸. Fisher went to see Hayek, asked what he should do, and Hayek advised him not to go into politics (as he had been thinking), but to start a public policy institute. This, in due course, Fisher was able to do – on the strength of his flourishing business, Buxted Chickens, the first of the British battery hen companies. The cause of liberty of Britain, friends of the IEA might have to admit, had a little too much for comfort to do with the imprisonment of chickens.

I will not say anything further about the earliest history of the IEA, other than that Fisher, and those initially associated with him, made what proved to be an inspired choice in terms of people to run it. The first appointment was Ralph Harris. While he came from a working-class background⁹, he was educated at Cambridge, and was subsequently a lecturer at St Andrews, and also a journalist. He contested two elections in Scotland, the first for the Liberal Unionists, the second for the Conservatives, and went on to play a key role as the 'front man' for the IEA. Harris developed a large network of personal contacts, in business, in politics, and with people in – and on the fringes of – the Conservative Party. The other key appointment, initially part-time, was of Arthur Seldon¹⁰. He was Jewish, from a working class background, an LSE-educated economist, one-time assistant of Arnold Plant, who then worked as a professional economist for a brewers' trade association.

Harris and Seldon made an inspired team (albeit one that was not without certain tensions). They were very different people. Harris was an effective public figure, an operator, an Anglican, and conservative in his underlying attitudes and in his politics. He worked largely by

⁷ Two useful accounts are R. COCKETT, *Thinking the unthinkable: think-tanks and the economic counter-revolution*, London, HarperCollins, 1994, and some of the material in J. BLUNDELL, *Waging the War of Ideas*, second edition, London, IEA, 2003.

⁸ This, together with a version of *The Road to Serfdom* in cartoons, has now been republished by the IEA. See F. HAYEK, *The Reader's Digest condensed version of The Road to Serfdom*, London, IEA, 2001.

⁹ His father was a tram inspector. See N. MALONEY, *Ralph Harris, Baron Harris of High Cross*, in "Oxford Dictionary of National Biography".

¹⁰ On whom see the Liberty Fund symposium: <http://oll.libertyfund.org/pages/seldon-and-the-ia>.

personal contact, and telephone. There is relatively very little Harris-derived correspondence in the IEA archive (although there is a large quantity of speeches and journalistic material). Seldon, by way of contrast, was a radical. He made much of his early contacts with figures – such as the economist Evan Durbin¹¹ – who played an important role in the Labour Party. He was able to relate well to, and to enjoy good personal relations with, members of the Labour Party of left-wing views. And he often predicted, and did what he could to encourage, the re-alignment of left-wing politics, favouring the emergence of a group which brought together Liberals and Labour radicals, into a group whose economic policies would be market-based, and whose social policies would be strongly anti-paternalistic. (He was, for example, involved – with Robert Sidelsky and Vernon Bogdanor – in giving advice to Desmond Donnelly in his attempt to launch such a party¹²).

Seldon was also an indefatigable writer. He edited and re-wrote other people's work, and conducted voluminous correspondence. He was in contact with academics, politicians and public servants in the UK and overseas (notably in Australia), writing amazing quantities of letters to a vast range of people. He, thus, corresponded not only with many economists about policy issues and publications, but also with people who were engaged, in practical ways, in areas with which the IEA's policy studies dealt. He was also an assiduous reader of newspapers, and would often write to make contact with people who seemed sympathetic towards the IEA's approach on the basis of a newspaper article or letter. He – alongside his wife – was engaged in various campaigns (notably, on issues to do with education vouchers). And they also had a series of remarkable gatherings at their house near Sevenoaks, at which they brought together a wide range of people who were friends of theirs, but not necessarily in contact with one another, and whom they thought might share something in common of a broadly libertarian character.

What this meant, in practical terms, was that the IEA was able to offer a highly distinctive public face. Harris, on the one hand, was very much the free-market conservative, and a person who could trade on his

¹¹ On whom see the *Oxford Dictionary of National Biography* entry by Catherine Ellis, and also E. DURBIN, *New Jerusalem*, London, Routledge, 1985.

¹² There is interesting information about this in the Seldon section of the IEA Archive at The Hoover Institution Archive, Stanford University; see Box 375, Folder 7.

Cambridge background and his party connections. He also stressed the role played in his thought by his Christian beliefs. Seldon was genuinely a radical and an anti-paternalist. He was in some ways an academic, but also a skilled writer, pamphleteer and controversialist.

But what did they do, and how was the IEA in the end influential?

I am not a historian of the IEA: the archives, while voluminous, are in some ways limited in their scope, and while I benefited from talking informally with Harris, Seldon and others, the time that they could spend with me was limited, and my concerns were very much with selected material in the archive for possible use on the IEA's web site. I would, however, like to comment on a few features of the IEA that struck me.

Getting the IEA going was, initially, very hard work. Their contacts were limited, and the intellectual climate was very much against them. Even people whom one would have expected to be sympathetic, and who eventually became friends of theirs, such as John Jewkes, were initially uncooperative. (The archives contain a letter from Harris to Jewkes, very much by way of a cold call, and a response from Jewkes, in which he rejects Harris's invitation to contribute to their initial idea of a journal¹³). The first IEA publications included work on advertising – which received encouragement from a professional organization operating in that field – and a commissioned study by Enoch Powell, on saving. There is a story to this¹⁴. Among their initial sources of funds was an association of industrialists who favoured 'free enterprise'. They were interested in Powell, and wished to assist him. They did not wish to give him money directly, but, in effect, channelled funds through Harris, who was able to commission him to write for the IEA at a particularly generous rate¹⁵.

¹³ Harris to Jewkes, 3rd April 1957; Jewkes to Harris April 7th, 1957, IEA Archive 297-4. Jewkes also does not respond to Harris's invitation to comment on their plans, but he does, however, indicate that he has no objection to a suggestion that Fisher has made to Harris that he might be in contact with members of the Mont Pelerin Society, about which Harris had asked him.

¹⁴ This is based on my recollections of a conversation with Ralph Harris in January 2001. In IEA Archive 62-1 there is a record of payments to Powell of £125 in March 1960, and £243 in August 1960, the latter marked 'sfs'; Powell's *Saving in a Free Society* was published by Hutchinson in 1960, under an agreement with the IEA (see IEA archive 152-5); a second edition was published by the IEA in 1966.

¹⁵ It should be stressed that this was very much an exception, and that when it was more established the IEA was scrupulous in maintaining distance between its funding sources and its publishing and research activities.

In Powell, they found someone close to their economic ideas. He seems to have been particularly close to Harris, and they were frequently in contact, as he lived close to the premises that they occupied in Eaton Square, not far from London's Victoria Station. He was someone upon whom they drew for a variety of purposes – the archives containing, for example, a referee's report by Powell upon a paper by Milton Friedman (and what was, in effect, a continuing exchange between Powell and Friedman, on economic topics, as a result). I should add that the Powell of whom I am talking is the earlier Powell the free-marketeer, not the Powell of the later speech about immigration from Commonwealth countries and a 'river of blood'¹⁶ : there was strong dissent about Powell's involvement with the IEA on the part of people who were the IEA's senior advisers when he made that speech, and, as far as I know, after that, he had only very limited contacts with them thereafter.

Gradually, the IEA was able to draw together a body of economists, largely within academia, but also from people who were working professionally, or were in the City. They were a source of publications and of advice. Those who were sympathetic might well offer them briefings as to who, in the academic world, could write for them. Harry Johnson, for example, set out a quite detailed list of people and possible topics. One useful thing was Seldon's interest in the (recent) history of economic thought. Not only did he know, from his student and later days at LSE, many people who were significant players in professional economics. But he also had an interest in some of the people who had made significant contributions to economics during the middle of the Twentieth Century, and corresponded with others about them and their work (e.g. Duncan Black). All this meant that the IEA had access to a range of authors, upon whom they could draw selectively (i.e. they would typically draw upon people just in those areas in which their work fitted the approach of the IEA). Further, while what IEA published was often controversial, they were able to make use of established authors, and referees of high quality. The authors, in turn, could benefit from exposure to a wider audience than they might otherwise have had access to (on which see the next two sections of

¹⁶ Powell delivered the speech in question to a Conservative Association meeting in Birmingham on April 20th 1968. The text is available here: <http://www.telegraph.co.uk/comment/3643823/Enoch-Powells-Rivers-of-Blood-speech.html>.

the present paper), and also from Seldon's effective editing and talent for simplification.

Seldon was a brilliant editor, in the sense that he demanded a high degree of clarity from his writers, often re-writing their material. (There is some correspondence in which writers take exception to this.) He had, though, an advantage that economics, at the time at which he was writing, was capable of popularization in away in which it is, perhaps, not today. (In addition, what was being written was then accessible to Seldon in away in which it would not be later: economics has become more abstruse over the years, and increasingly mathematical, and there are signs that, as Seldon neared retirement, some of what was being produced in the discipline was no longer easily accessible to him).

There were certain distinctive features to their approach: Seldon was committed to microeconomic analysis, and had a soft spot for the 'Austrian' school, and for anything that seemed to continue the kind of approach with which he had been familiar while at the LSE. This might mean, for example, that he would publish work-such as that by Ludwig Lachmann – in the face of hostile appraisal from established referees¹⁷.

Given Seldon's leanings, and his hostility to a macroeconomic approach that was not grounded in microeconomic analysis, there was some irony in the fact that the IEA's most dramatic impact probably came by way of 'monetarism' (the use of which term in Britain ranged from the technical, to the very general). The IEA was a particularly significant outlet for Milton Friedman's work, and attracted support from British 'monetarists' too. (Indeed, it was interesting that there was some resistance to this, among the older generation of their British contributors, Frank Paish, for example, exhibiting some real hostility towards this kind of approach.) In addition, on the macroeconomic side, Patrick Minford became one of the academic mainstays of the IEA.

Four other issues seem to me to have been significant.

The first was the Mont Pelerin Society. This organization, set up by Hayek after the Second World War, was for a period important as a point of contact for Harris and Seldon with classical liberal econo-

¹⁷ Armen Alchian, for example, was highly critical of his work. (See his letter to Seldon of May 11, 1972, discussing the first draft of Lachmann's paper, in IEA Archive 168-3; the IEA publications files – with referee's reports – contain much interesting material.)

mists, from the European continent and, especially, the US. They provided a particularly useful source of writers. What seems to me to have been of especial importance was that this made available to the IEA a number of top-flight American economists who were ideologically sympathetic, and were willing to write semi-popular pieces for them. For example, American contributors to IEA publications included James Buchanan, Frank Knight, Gordon Tullock, Milton Friedman and George Stigler, while Gary Becker acted as a referee.

The second was the way in which the activities of the IEA were driven by the concerns of Seldon (and Harris), and, at times, came out of their personal lives. Their venture into the advocacy of the use of markets for the provision of blood,¹⁸ for example, was sparked off by a personal experience of a shortage of blood, when Seldon was in a nursing home. More generally, IEA publications were typically thought up in-house, or through a process of dialogue with potential contributors: they did not like to receive completed manuscripts, unsolicited. It was also striking the extent to which the IEA commissioned research of its own. The 'Choice in Welfare' series, for example, made use of the social research organization Mass Observation (and of its successor organization), and there was much detailed discussion between them and Seldon as to how the IEA's concern for pricing and relative preferences in this field could be made operational and fully respectable from a public opinion sampling perspective. They also had quite a high-powered research group, looking into the details of different 'negative income tax' schemes offering the poor a guaranteed income, and, for example, corresponding with Milton Friedman about practical issues concerning how this might relate to taxation.

The third relates to the significance of personal contacts with politicians - and to some of their limits. I will refer to two particular figures, here.¹⁹

The first is Lord Howe. The IEA's contacts with him seem to have grown up in two ways. There was clearly a lot of common ground, in the sense that Howe had an ideological sympathy with them and a commitment - through the Bow Group - to an intellectual approach to Conservatism. There were, however, personal contacts with each

¹⁸ M. H. COOPER, A. J. CULYER, *The Price of Blood*, London, IEA, 1968.

¹⁹ I will not discuss Enoch Powell, as his correspondence with Ralph Harris - who also had personal meetings with him - was not available when I consulted the IEA archives.

of Seldon and Harris. Howe was involved, with Seldon, in a group defending market-based approaches within medicine. While he was involved with Harris when he was retained as a Barrister by a group of parents, among whom Harris played a leading role, in Enfield (in the London suburbs) trying to defend grammar schools from incorporation into comprehensive schools²⁰. All this, over time, played a role, for example, by way of Howe making suggestions to Harris as to people who might be tapped for funds, or his willingness to preside at IEA functions.

The second is Sir Keith Joseph. I have not been able to track the history of IEA's interactions with Sir Keith over time. But they were significant. For example, Seldon corresponded with him, at length, about policy issues, when Joseph had junior ministerial responsibilities in the Department of Health. Later, Harris had significant input into his plans to set up the Centre for Policy Studies²¹. Clearly, he was close to, and appreciative of, the IEA. This, however, makes one thing of particular significance: Seldon's failure to get him to adopt a vouchers policy, in education.

This had been a pet concern of Seldon's for a long time, and his wife had headed up a lobby group concerned with the idea. When Joseph was Minister of Education, they seemed to be in an ideal position: the Minister was, by this time, an old friend, and was ideologically sympathetic. Seldon also had links within the 10 Downing Street Policy Unit, and also with the (political) Special Adviser within the Ministry of Education, Stuart Sexton, who later headed up an education unit at the IEA. Yet they got nowhere. (Indeed, the result was worse than that. Among Seldon's files there are memos of discussions that he had with key players, when he was pressing the idea, including with senior civil servants. Among them, is a memo from Stuart Sexton

²⁰ Grammar Schools were selective schools, within the British state system. Children, at around eleven years old, took an examination, and were then sorted into different streams of schools for the purposes of secondary education (notably Grammar Schools for the more academically inclined, Secondary Technical Schools, and Secondary Modern Schools for other pupils).

²¹ It is striking, in this context, that Harris prevailed upon Joseph not to rule out the denationalization of state-owned industries as among its aims! See IEA Archive, Box 295, folder 12. The material is not in historical order, but it is worth noting an early draft on House of Commons notepaper, which, on page 4, clause 10 states: 'There will be no attempt to purvey Utopian policies that are not politically practicable such as denationalization'. On 28th June 1974, Harris is still objecting to a reformulation of this as 'clause 3' of a draft prospectus for the Centre for Policy Studies.

to the effect that immediately after a meeting with Seldon, Sir Keith said to him: vouchers are completely off the agenda!).

What went wrong? My impression was that there were two elements to the story²². The first was one of politics: it seemed as if the government, while sympathetic enough to the idea, could not see it as a political winner. Any such move would involve a lot of change, and - even if it were successful - would obviously involve all kinds of initial problems, and things that were politically unappealing. (E.g. that some schools would not work, that there would be politically problematic stories about subsidies going to the wealthy to attend private schools, etc, and possible problems about parents using vouchers to send their children to schools run by religious extremists). At the same time, the government did act in the area of health, albeit with not all that much radicalism, in an area that would, similarly, be expected to generate political problems.

The second problem looked to me one of significant interests. Typically, teachers' unions have resisted moves to voucher systems, wherever they have been suggested. (I was struck by the fact that, a few years ago, while I was in California, there was a big battle involving teachers' unions in a debate about school vouchers relating to a referendum initiative there). In the British case, the teachers unions clearly had strong backing from senior figures in the Department of Education, itself, who were not part of the kind of 'public sphere' centred round the IEA, the character of which I will shortly describe. There would also seem to be no way in which teachers might gain, financially, from such a move in a manner that paralleled payoffs to the different interests involved, from certain other kinds of privatization²³, and it was also not clear that there were powerful interests on the IEA's side - their case was, very much, driven by what seemed to them an attractive idea.

The third problem - which seemed to me somewhat dubious - was that stress was placed upon practical difficulties of voucher

²² For Seldon's account see his *The Riddle of the Voucher*, London, IEA, 1986.

²³ On which compare Madsen Pirie's analysis of the way in which privatization might be encouraged by giving financial benefits, from the gains to which it could be expected to lead, to all the significant interests involved; see *Micropolitics*, Aldershot, Wildwood House 1988; and *Privatization*, Aldershot, Wildwood House, 1991. Various early British privatizations are striking examples, in which the existing management, employees of the company, and members of the public who bought shares, were all given significant pay-offs for their involvement.

schemes. Clearly, there were not working models to point to, so it was always possible to raise questions about: how might X be done? But the kinds of issues that were raised – e.g. how does one handle changes in popularity of schools – are not all that intellectually demanding to resolve; and are, indeed, the very kinds of problems that the voucher schemes were directed towards solving. Most obviously, a privatized educational sector could easily lead to the take-over of existing poorly-managed schools by successful teams operating elsewhere. In addition, it is striking, for example, how educational entrepreneurs such as Sir Cyril Taylor were able to make innovative use of space for teaching purposes – for example, by hiring space in the University of London Students Union, during the long university summer vacation, for use by visiting overseas students.

All this, however, seemed to me to indicate certain practical limits to the role that an organization like the IEA might have in the formation of policy, with the case of vouchers, a particularly interesting study in their limitations.

The fourth related to some features specific to the IEA, which merit treatment in their own right: the theme to which I will refer as ‘Lunching for Liberty’.

3. *Lunching for Liberty: the IEA and a Public Sphere*

When looking at the IEA archives, one point which comes across in a striking manner is the degree of personal contact that the key figures at the IEA developed with people who were significant players in social and political affairs in the UK.

First, it is impressive the degree to which they developed close relationships with journalists, including the editors of the main London newspapers, and some presenters of news material on television. These people lunched regularly at the IEA’s premises, close to the Houses of Parliament (it was a five minute walk away). The groups involved in these lunches were typically diverse, and the conversation seemed to be relished, even by people whose political views were not close to those of Harris and Seldon. The fact that there were these personal contacts, however, meant that it was then possible to take these people to task if the IEA’s publications were not reviewed, or if they seemed to be getting tough treatment.

Not all of their interchanges were of quite this character. Their relations with, say, the *Spectator* (a weekly conservative-orientated journal) when its editor was the left-wing Conservative Iain Macleod were not particularly friendly. It is striking, say, how much friendlier the *New Statesman* (a left-leaning weekly journal) was later to become, than Macleod ever was. (It is also striking the not-too-pleasant way in which Macleod thanked Harris for a donation to his local party funds – Macleod being Harris's MP²⁴). The IEA would also, from time to time, threaten legal action or threaten to report publications to the Press Council, if they felt seriously aggrieved about them. *New Society* (a social-work oriented journal on the moderate left of the political spectrum) did not fare too well on this score.

Second, at those luncheons there would also be people from the world of business and the City of London. Over time, these were often significant figures –e.g. the Chairmen or Managing Directors of large public companies, including those heading up nationalized industries. In part, they were invited so that they could later be tapped for donations. But in part, they were there for the purposes of conversation: the IEA's influence seems to me not just a matter of what it published, but also of conversations with key players over the years. What is more, these figures were often involved with the IEA not just financially, but also by way of being asked, say, to review the MSS of IEA publications which related to their fields of operation. Thus, an academic author might well find that, in addition to getting critical feedback from other academics, they would also receive comments from those people operating in the fields about which they were writing, either directly, or by way of those figures asking their own in-house experts to give an appraisal of the work.

Third, there were MPs. The IEA's premises, in Lord North Street, were only a short walk from the Houses of Parliament; and it was a walk that was taken, quite frequently, by MPs. They did this in a variety of roles – they might ask to discuss issues with Harris and Seldon. They might be invited to lunch, either with a group of other people, or on their own. Those who came were in no sense restricted to people sympathetic to the IEA, and included, over the years, a good number of MPs, and some people on the left of the Labour Party, such as Eric

²⁴ Referring to Harris's as a scalp he would not have expected to collect. (The letter in question was consulted by myself on the IEA's premises and does not appear to be in the Hoover collection.)

Heffer. In addition, invitees included some Trades Union leaders, and also Cabinet Ministers.

Fourth, there were academics: not only might they meet – say, with Seldon – to discuss plans for a publication. But most established IEA authors would frequently be invited to make up a group with the other kinds of people to whom I have referred above²⁵. In addition, luncheon and dinner meetings might include other significant figures, too from important players in charities, to the Duke of Edinburgh.

Some stray materials dating from the 1970s and 1980s, which document a few of the lunchtime meetings that took place in their premises, over a few months, evidence all this powerfully²⁶. They recount some of the Lunches that Ralph Harris, Arthur Seldon and John Wood bravely endured for the cause of Liberty, during 1977 and 1980. I should perhaps apologise to the reader for the degree of detail here about the different people with whom people at the IEA were interacting. But it goes to convey just what a significant position the IEA had attained. (They, after all, were publishing rather dry pieces of work on economics, and analysis of public policy of a kind which was not widely accepted).

One sheet of material related to April 1977²⁷:

Here, a lunch for some Liberals (i.e. Liberal Party MPs) was followed by tea which brought together Jimmy Young (a ‘middle of the road’ disk jockey who also featured chatty interviews on his programmes) and Brian Griffiths (at that time an economist and IEA author, later to be head of Mrs Thatcher’s Number 10 Policy Unit); the memo for the meeting was headed ‘pop tea’. Later that month there were luncheons for people from the *Mirror* (a major, pro-Labour, popular newspaper chain), the *News of The World* (a best-selling Sunday scandal-sheet), *The Sun* (at that time edited by Larry Lamb, but not yet with pro-conservative views), Social Democrats, the BBC and the

²⁵ There were, in addition, monthly ‘Hobart Lunches’ at the IEA. These brought together larger groups of sympathetic academics for a paper, discussion and a buffet lunch. Cf. for a late account: <https://www.adamsmith.org/blog/miscellaneous/hobart-lunch-at-iea>.

²⁶ See IEA Archive 329-1 and also 329-2. The material in these files consists of a mixture between letters of thanks, and occasional lists as to what is taking place when; it is not ordered by date.

²⁷ I would like to thank the present Director of the IEA for his permission to refer to this material.

Express (a conservative semi-popular paper), as well as a mixed group with educational concerns.

Another few sheets detail some luncheon activities in 1980:

Wednesday March 6th: two industrialists

Friday March 8th: two journalists

Wednesday March 13th: a group of industrialists, a financial journalist, and a representative of a charity

Wednesday 20th: the Prime Minister (Mrs Thatcher), her PPS and a former academic economist, then economic adviser to a banking group

Wednesday 27th: up to ten industrialists, bankers etc.

April 3rd and 7th: two large groups of industrialists etc.

April 8th: this entry is marked MPs, and is followed by Patrick Jenkin's name; later visitors that month included William Whitelaw and Michael Heseltine.

What is one to make of all of this? My view is that one might usefully consider it in two different ways.

The first is to look at it as the development, over time, of the IEA as a distinctive forum, but one which was a kind of extension of the face-to-face character of British politics at that time. What I have in mind is this. In London, key decision-takers were highly concentrated. The most significant British institutions were based in London – the Civil Service; the Press; national politics (in what was then a highly unitary system) and the financial centre of the City of London. And the people who held key positions, over the relevant period, would typically have face-to-face relations, and be involved with other key people, by way of networks. In what was, over the relevant period, an almost exclusively male society, there were all kinds of links. Many significant players would have gone to Public School together, or have been together at university (notably, at Oxford or Cambridge). Further, they would maintain close relationships by way of the membership of London Clubs. All this might give the appearance of a closed circle. But this was not really correct. For – or so it seemed to me – it was possible for people, whatever their personal background, if they came to positions of prominence in British institutions, to be invited into these circles, an invitation which they could take up, if they found it attractive. The IEA (both Harris and Seldon, I might remind the reader, coming from working class backgrounds) managed to create itself as a venue in this world; one to which people might have recourse if they had an interest in lively discussions about public policy issues.

In this context, the fact that the IEA was putting out publications was obviously of key significance. But I suspect that what was particularly important, not least for the *reception* of the publications, was the fact that it was a venue for conversations of the kind that I have described. This is for two reasons. On the one side, it allowed the IEA to enter into discussion, and to expose other people to the idea that there was a case for the kinds of ideas to which the IEA were attached – for example, by way of getting the other guests meet their academic writers. Second, it created the kinds of face-to-face relationships that, I suspect, are particularly significant in the transmission of ideas. It is possible for people to be swayed simply by the force of some argument that they happen to come across. But, I suspect, we more typically require some social incentive to persuade us that something is at least to be taken seriously. The development of personal contacts of the kind that I have described meant, I would conjecture, that the IEA's ideas (and thus their publications) started to be treated seriously, even by those who did not agree with them.

Indeed, it is striking that the IEA became influential, despite the fact that its views were never particularly popular, say, among academic economists. This is not to deny that they published interesting and highly accomplished writers, and could well feel that they had won key intellectual battles. But there was a sense in which (as the opposition to Mrs Thatcher's policies by British academic economists indicated, and as a survey undertaken by the IEA itself was to show), their views did not command a high degree of support within the economics profession. While in other academic disciplines, such as political science, philosophy, history and sociology, those who shared their views were such a small group that they hardly rated at all. Indeed, it is odd that the kinds of things that influenced these few people hardly made any impact upon their colleagues, such that, in an odd sense, one might argue that it was Mrs Thatcher and Sir Keith Joseph's espousal of, say, Hayek, which was responsible for intellectuals on the Left starting to read him – and eventually being influenced by him. (Compare, here, David Miller, Andrew Gamble and Raymond Plant;²⁸ indeed, it is striking that the cases of Raymond Plant and Meghnad Desai show that one path to a Labour life peerage seems to be for a socialist academic to take a strong interest in Hayek!)

²⁸ For a useful discussion see S. GRIFFITHS, *Engaging Enemies: Hayek and the Left*, London & New York, Rowman & Littlefield, 2014.

The second perspective that it is useful to consider is, I believe, that suggested by Jürgen Habermas in *The Structural Transformation of the Public Sphere*²⁹. For there is an interesting parallel between the kind of reflective forum that Habermas discussed as forming in Eighteenth Century London coffee houses, and what took place at the IEA. To be sure, there are also significant differences; notably, that the IEA was far from a neutral forum. But there seems to have been a rare quality to the discussions that took place there – one that was relished by people who did not agree with the IEA’s views – to mark what the IEA was able to achieve as something distinctive.

My first thesis is, thus, that if one wishes to understand how it was that the IEA made the kind of impact that it did, one needs to appreciate the key role played by ‘Lunching for Liberty’: by the involvement of Harris and Seldon in the creation of a distinctive kind of (closed) public forum, in their offices, in which there was a free – and pleasurable – exchange of views over long luncheons, with both food and wine served. In this setting, issues could be debated, but, crucially, Harris and Seldon were able to gain a hearing for (as distinct from agreement with) the policies that they favoured, and for the authors whom they published. What is striking, in this context, is the range of people involved – journalists, politicians, academics and also industrialists, financiers and those running nationalized industries.

All this clearly had a range of consequences. It meant that their ideas started to gain an audience – in the sense of people being willing to take them seriously – which it is not clear that the ideas would have had, on their own. It meant that networks were built up, so that academics could gain insights as to how things were seen by those in other professions – notably, those in journalism, politics and commerce – and could draw on information from them, and discover what arguments would have to be overcome if what they were offering was to be telling. In addition, the involvement of people from industry and commerce – viewed not simply as people to be milked for funds, but as people with valuable perspectives to offer in the realm of ideas and public policy – must, in itself, have made it easier to raise funding from them.

²⁹ See J. HABERMAS, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MA, MIT Press, 1989. Cf. C. CALHOUN (ed.) *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MA, MIT Press, 1992.

It is, however, important to note the way in which all this depended on and was inter-related with, the character of British political and public affairs at the time. The IEA's location – a short distance from the Houses of Parliament – was crucial. But so, also, was the way in which the British press was centred upon the Fleet Street area, and London was the key to so much that was going on. Beyond that, there was the important role played by a particular kind of masculine culture, to membership – among those who were influential – of various London Clubs, and, more generally, of a culture in which key decision-makers, those who shaped the attitudes of newspaper editorials, and so on, would meet regularly at lunches or dinners³⁰. However, and this leads to my second thesis, all this was to change, as I shall discuss in section 5. Before that, however, I will say something about the way in which one distinguished classical liberal intellectual, F. A. Hayek, fitted into the more general account of the IEA which I have sketched here.

4. *The IEA and Hayek*

In the light of the account that I have given of the IEA and the role played by its activities with industrialists and politicians, let me now turn to consider Hayek's interactions with them. A few points need to be made clear at the outset.

First, one needs to bear in mind that Hayek in 1950 moved – for personal reasons – to the United States. This meant that as the IEA got going, Hayek was – meetings with Harris and Seldon at Mont Pelerin Society meetings apart – effectively out of their orbit. Transatlantic travel was expensive, as were transatlantic telephone calls. Hayek, while he was in the United States, was concerned with non-party-political issues in a way which would have fed naturally into the IEA's activities, had he been in Britain. For example, Hayek was in correspondence with Herbert Cornuelle, when he was working for the Volker Fund, and subsequently with his brother who took over his position, about a variety of issues. These included whether Cornuelle knew of free-market institutions which were concerned with the issue of legal equality; the possibility of founding a *Quarterly Journal of Opinion* which would take a classical liberal perspective – and for

³⁰ I experienced the tail-end of this myself, when I was briefly Director of Studies at the Centre for Policy Studies in the mid-1980s.

which Shirley and William Letwin were employed to undertake preliminary research on possible contributors and topics, Hayek being used for the appraisal of academic work to which they might give support; whether the Fund should financially underwrite invitations of scholars to the Chicago Law School; whether Hayek would support the publication, under Murray Rothbard's editorship, of selected articles from journals which would fit a classical liberal perspective; and whether it would be feasible to organize a syndicated press column, to which various classical liberal scholars might contribute. (Hayek, in this context, referred to the way in which similar activities by John Maynard Keynes and Gustav Cassel had proved influential in the earlier years of the century³¹).

This did not mean that there was no interaction between Hayek and the IEA while he was in Chicago. Particularly significant, here, was that fact that Seldon commissioned several writers to offer a critical appraisal of Hayek's *Constitution of Liberty*³². The authors were sympathetic, but by no means uncritical – Shenfield and Watkins, for example, raising some important critical issues about Hayek's work. This, however, would seem to be the first sign of substantive contact between the IEA and Hayek³³, and it would clearly have been something that would have delighted Hayek, just because he was hoping that his book would make an impact comparable to that of *The Road to Serfdom*.

It was, though, particularly from 1963 onwards – when Hayek had moved to Freiburg in Germany and was able to make regular visits to the UK – that he becomes increasingly involved with the IEA.

³¹ See, on all this, Hayek's correspondence with the Volker Fund, Hayek Archive, 58-16 to -19, especially 58-17 and 58-18.

³² See A. SELDON (ed.), *Agenda for a Free Society*, London: Hutchinson, 1961. There was correspondence with Hayek in Chicago about plans for this volume; see Hayek's letter to Seldon, November 27, 1960, in IEA Archive 151.1.

³³ There is a difficulty here, just because the IEA's voluminous material is very disordered and there are many different places in which correspondence might be located. Hayek's files, while processed, are scattered (in the sense that material on any one topic may turn up in many different points, which there is no easy way of predicting in advance), while Hayek has indicated that he regularly destroyed manuscripts once a piece was published, and that from time to time – especially when he moved – he also destroyed correspondence. There is also correspondence from 1966 with Antony Fisher from 1957 and 1958, in which he informs Hayek about the early activities of the IEA, but which does seek to involve Hayek in its activities (Hayek Archive, 73-33).

First and foremost, Hayek published many papers with the IEA: individual papers and short books, for which he typically received small fees; he also contributed to the IEA's journal, *Economic Affairs*. The IEA took a large number of his pieces. Several were the product of lectures,³⁴ but they included also a compilation of his work, with linking passages by Sudha Shenoy, *A Tiger by the Tail*,³⁵ which one might see as responsible for bringing back to people's attention the kind of analysis that Hayek had offered of the problematic consequences of inflation. Seldon often undertook considerable editing of Hayek's work (and, for example, commented that his *Law, Legislation and Liberty* volume II was rather 'Germanic' in its style). He occasionally took pieces – such as Hayek's *Confusion of Language in Political Thought*³⁶ – which must have been found heavy-going by the readers of the IEA's publications. However, Seldon did not take everything that Hayek suggested. For example, Hayek was particularly keen that an English translation of his 'Rechtsordnung und Handelsordnung' should be published by the IEA, as it set out some of the main themes of his *Law, Legislation and Liberty* (which was still some way from publication), but the IEA did not take it.³⁷ By contrast, Seldon was keen on the idea of publishing a compilation of Hayek's *Letters to the (London) Times* over fifty years; but Hayek, although he was willing to write an introduction, was sceptical about the whole idea. Seldon also offered substantive critical feedback about his work – for example, raising with him the issue that the downward flexibility of incomes in periods of unemployment had been discussed as a problem for many years – referring back to discussions that he had had with Durbin about this at the LSE.

Perhaps most striking, in terms of the impact of the IEA's publications of Hayek's work, was its promotion of his writings which were critical of the wider economic effects of the activities of British trades unions, and also his work on the theme of competition in currency and

³⁴ As Hayek got older, he tended to lecture on topics, and to use an edited transcript of his lecture as the basis of a publication.

³⁵ F.A. HAYEK, *A Tiger by the Tail*, London, IEA, 1972.

³⁶ F.A. HAYEK, *The Confusion of Language in Political Thought*, London, IEA, 1976.

³⁷ It was initially published in 1967, and was reprinted in his *Freiburger Studien*, Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1969, pp. 161-198.

the denationalization of money³⁸. His critique of trades unions³⁹ might be seen as one of the elements that made for the intellectual climate in which the Thatcher government was able to weaken their powers. While the denationalization of money – a product of Hayek’s lively old age, which received particular attention because of the award to Hayek of the Nobel Prize – created a new flurry of interest in his work, and quite a frisson among those who favoured free banking, and among some who had argued for a return to the gold standard.

Second, Ralph Harris was keen, when Hayek visited London, to get him to meet with various people at the IEA. This might include groups of friendly journalists or younger people working in the City of London. But it also included smaller dinner parties with friends of the IEA, including, for example, Enoch Powell and John Jewkes. It would also seem that, when Hayek was in London, Harris and Seldon would also sometimes schedule private meetings with him to discuss the activities of the IEA. Whenever Hayek was publishing with them, Harris tried to arrange that there would be launching parties for his publications, or for Hayek to address one of their regular ‘Hobart lunches’ – monthly buffet lunches for their friends and supporters at the IEA, at which there would typically be a short, informal talk⁴⁰. Those who wished to meet with Hayek included, in 1976, Mrs Thatcher.

Harris also carried out various exercises to assist Hayek – for example, distributing to friends of the IEA copies of *Law, Legislation and Liberty* volume 1 when it came out. He drafted reports on talks given by Hayek, one of which was published verbatim under the name of a journalist. In addition, when the distinguished lawyer, Lord Scarman, spoke at the IEA, Harris referred to Hayek in his introductory remarks, reported back to Hayek that Scarman indicated that he had read some of Hayek’s work and would like to meet him – while Scarman was presented by Harris with a copy of the first volume of Hayek’s *Law, Legislation and Liberty*.

³⁸ See F. HAYEK, *Choice in Currency: a way to stop inflation*, London, IEA, 1976 (also part of chapter 13 of his *New Studies*, London, Routledge, 1976), and F. HAYEK, *The Denationalisation of Money*, London, IEA, 1976.

³⁹ See, for example F. HAYEK, *1980s Unemployment and the Unions*, London, IEA, 1980. Hayek also contributed a number of pieces in newspapers, on similar themes.

⁴⁰ John Burton, who subsequently worked for several years at the IEA, has stressed to me the importance to him personally, as an isolated classical liberal economist, of the opportunity to meet with other such economists at these lunches.

Third, Harris and Seldon were engaged in discussion by correspondence of various substantive issues. For example, Hayek explained to Seldon some of his misgivings about Keynes. Seldon raised the problem that some Asian examples seemed to show that a market economy did not necessarily lead to democracy, and asked whether Hayek had written anything that addressed this problem. He also asked for Hayek's advice as to whether, in 1985, it was timely to open up the issue of tensions between a microeconomic and a macroeconomic approach. Hayek, in his response, suggested that the issue was delicate because of his disagreements with Friedman over this issue.

Harris was also in touch with Hayek about various substantive issues. When, in 1966, Harris was due to debate J. K. Galbraith, he appealed to Hayek for suggestions about intellectual ammunition that he might use. (Hayek, in addition to referring to some of his own work, also suggested that a paper by Rawls in *Nomos* might be useful⁴¹).

In addition, Hayek was involved in such things as recommending possible authors or publications to the IEA and in refereeing pieces of work for them. Harris sometimes wrote to thank him for his endorsement of their publications, or to ask him if it would be possible for him to draw attention to the work of one of their writers. In addition, Harris coordinated two campaigns to get Hayek awarded a British honour⁴². Seldon was in a position to offer Hayek an introduction to the New Zealand Prime Minister Robert Muldoon, should he be visiting New Zealand.

What is one to make of this pattern of interaction? At one level, Hayek and the IEA were political allies, and he was keen to assist them, and to promote a common cause in which they both believed. In this context, Hayek's position was also distinctive, in the sense of his being happy to be both an author for them on specialized subjects, but also to give them advice and support, and to participate in events for

⁴¹ This raises the interesting question: why did Hayek think that Rawls' approach might be something of interest to the classical liberal? (Popper, for example, thought that the implicit thrust of Rawls' work was egalitarian; see Hayek Archive 44-2, 28th April 1977 Popper to Hayek.) I cannot discuss the substance of this issue here, but it is worth noting that this was a view which not only Hayek held in respect of Rawls' earlier writings, but also Jim Buchanan (see Hayek Archive 13-14). Hayek was to write to George Pearson 24th April 1978 (Hayek Archive 14-20) that he had not meant to express general agreement with Rawls' views, but that in a publication prior to *A Theory of Justice*, Rawls had conceded what might have seemed the main point of difference with Hayek's view.

⁴² See, for example, IEA Archives 331-8 and 9, and 332-1.

them. (His position, here, was hardly unique: the IEA had a similar kind of relationship, later, with Patrick Minford).

From the IEA's perspective, Hayek was important: he was a significant name, and someone whom it was useful to be able to introduce to their friends and associates (recall, here, the significance of the face-to-face character of their operations). It is interesting that they worked with Hayek just as much before as after he received the Nobel Prize – although the latter certainly did not hurt them. He was clearly important as a distinguished yet still lively figure (one of the problems of intellectual life, is that often people become well-known only after they have much more of interest to say). Hayek, while some of his concerns were removed from policy issues, certainly had a number of things to say which were striking, accessible, and news-worthy. (While the IEA was also willing to publish some things which were not, such as his *The Confusion of Language in Political Thought*).

From Hayek's side, the IEA connection must have been important, because it gave an English-language outlet for his work (and also the editing and publicity skills of Seldon), when, after he left Chicago for Frieberg and subsequently Salzburg, he was operating in a German-speaking setting. The IEA's style of publishing also suited him well – just in the sense that he liked to explore issues in talks for which he did not have a text, but where a publishable short paper could be produced from the talk. The IEA published a steady flow of occasional papers, and was also a good outlet for short compilations of material, or for short, topical and policy-oriented books: the very things that Hayek was producing in his old age.

5. *The Structural Transformation of a Public Sphere*

One striking feature of Habermas's *Structural Transformation of the Public Sphere*, was his account of the effects of the democratization of society upon the kind of public sphere which he had described as having developed in London coffee houses. It is obvious enough that criticism might be made of the fact that while, within them, there seems to have developed a form of critical reflection upon government and its activities which was not narrowly interest-based, those who participated in such discussions were largely merchants and those with literary interests. There was, that is to say, clearly exclusion on the basis of both class and gender. Habermas tells the story of the way

in which British society subsequently changed, and politics became much more democratic in its character. He also discusses the way in which this, rather than this leading to a widening of an effective public sphere, led to its diminution. In particular, the new more democratic politics replaced discussion with demagoguery, and brought in an age of machine politics, in which votes were mobilized for the sake of benefits. It all leads up to interesting problems about how – if at all – one can overcome this and other problems about the scope of an effective public sphere⁴³.

On the present occasion, however, my concern will be with the way in which social developments – in part of a democratizing character, in part, because of changes that took place in the way in which British society and its economy operated, of the very kind for which the IEA had been arguing – had an effect on how the IEA could operate. The IEA is still very much in existence (and to make it explicit, my concern here is not with ‘the rise and decline of the IEA’). But it seems to me that the kind of world that I have described (and in which I participated briefly, while I was Director of Studies at the Centre for Policy Studies, in 1985-86) is now no more. As in the case of the public sphere created in Habermas’s coffee houses, it has fallen victim to a certain kind of democratization.

First, there was a certain oddity about Thatcherite politics. For while Thatcher was enthusiastic about the IEA (although her personal contacts when in power with Harris and Seldon were very limited), many of her own closest supporters and associates did not fit into the world that I have described. While they might participate in luncheons at the IEA, they often did not come from the same social background as had characterized membership in the kinds of groups to which I have referred. And while it would have been open to them to become involved in such an informal society, it was not clear that they really chose to do so. Clearly, Clubs might be of great importance for business deals. But it was not clear that dialogue – indeed, dialogue that was socially constituted, such that one was obliged to listen to the other person’s point of view – was something in which they readily participated. (It is worth, say, for a somewhat extreme contrast, com-

⁴³ On which see J. SHEARMUR, *Popper and the Problem of the Public Sphere*, cit..

paring Norman Tebbit's autobiography with those of more 'establishment' Conservative politicians⁴⁴).

Second, the IEA's success led to problems. The first of these, was the fact that the IEA spawned a number of imitators, from different sides of the political spectrum. They put on meetings, launched publications and competed for attention. As a result, there was a sense in which they could not be the kind of locus of political discussion that the IEA had been, when it was – in this respect – almost the only game in town. Second, as Sir Samuel Brittan suggested to me when I talked with him about the IEA, the IEA in some ways become the victim of its own message. For while, in the days that I have been discussing, some of the most senior figures in industry and commerce might meet at the IEA over lunch, there is now much more pressure on them to spend their time running their companies effectively. While people from large companies do, still, attend IEA functions and those of other organizations, those who attend are more likely to be Corporate Affairs officers, than Chairmen and Managing Directors.

When I gave an informal talk about this material at the IEA in 2013, it was stressed to me in discussion that another aspect of this change related to finance. In the days which I had described, it was relatively easy for those running companies to make donations to causes which they favoured. (The only complication which they faced, was the division between what was counted as charitable and what counted as a political donation). This was certainly borne out by the *impression* – there was no more to it than that – that I received at the CPS, where it seemed to me as if the treasurer, himself a leading industrialist, was able to appeal for funds which were available for such purposes to those in similar positions, and where I would imagine that he would, in turn, have been subject to similar appeals from them. Among the changes that took place, was that the making of any such donations now has to go through bureaucratic procedures, and is open to much more detailed scrutiny than it was in the past – thus making the obtaining of such funding by bodies such as the IEA much more difficult⁴⁵.

⁴⁴ See N. TEBBITT, *Upwardly Mobile*, London, Weidenfeld and Nicholson, 1988. The Wikipedia entry on Tebbit contains some interesting documentation of attitudes towards him by more traditional conservatives.

⁴⁵ One of the issues here is that, in the context of a committee, it would have been more difficult to make a case for giving money to the IEA than to, say, a charity for sick children.

Third, the ethos within which the IEA was operating has changed. The clubby masculinity that characterized IEA activities – which was very much a feature of the relevant sections of the wider society within which they were operating – is no longer the same. While what might be called the amateurism that characterized the whole sphere of public policy, has also changed. There is now a much higher degree of specialization, of (often narrow) professionalism, and of management of the news and of opinion. It seems to me that the objective conditions that allowed for the operation of the IEA as it was, have changed. This has opened up new opportunities. (The IEA's subsequent Director, John Blundell, was able to do things in a very different way, and very effectively, drawing usefully upon his experience in the US – something that was very different to the UK, but which, today, seems to me much more relevant. The IEA, today, has also re-entered some of the fields in which Seldon worked, such as close liaison with academics⁴⁶).

At the same time, I feel a certain nostalgia for how things were. There was a sense in which, while very imperfect, there were actual exchanges of opinions, and dialogue, rather than the exchange of press releases. And as the rise to influence of the IEA showed, it was possible, in such circumstances, for ideas which were initially highly unpopular, to win both an audience and influence, if not necessarily acceptance.

Hayek wrote of the IEA that rather than just addressing those who agreed with it, it tried to persuade people whose views were initially very different from theirs⁴⁷. Earlier, after being taken to task by Arthur Seldon for giving the impression that the IEA was concerned just with the publication of simplified versions of classical liberal ideas, Hayek responded, contrasting the work of the IEA with that of Leonard Read's Foundation for Economic Education, and stressed the originality and importance of the work that it was doing⁴⁸.

The issue, however, was a tricky one. For there is a sense in which Hayek's concerns – which were for the development of an intellectually powerful case for liberal ideas, and engagement with those who

⁴⁶ Seldon's important work in identifying areas which were being studied by undergraduates at university, and supplying short monographs or anthologies – which included IEA authors – which addressed them, seems to me well worth not only study but also emulation.

⁴⁷ Hayek to Magnus Gregersen 9th January, 1968 (Hayek Archive 22-21).

⁴⁸ Hayek Archive 27-6. Seldon had complained in a letter of 28th August 1975; the reference is to Hayek's response of 7th September, 1975.

disagreed – faced the threat on the one side from uncritical apologists for free-market ideas, and, on the other, from narrow academic specialization which did not allow for the legitimacy of broader partisanship and critical engagement, at all.⁴⁹ It is, indeed, striking the degree to which the Mont Pelerin Society did not itself really accomplish what Hayek was hoping for (it is even more noticeable, now that the society has become dominated by various free-market think tanks). This was brought out as early as 1970, when John Davenport wrote to Hayek about a review of some of the work of R. D. Laing which had appeared in the *New York Times* book review, on February 22, 1970. Davenport expressed concern, just because, with this, and in work which brought together issues from Marx and Freud, one had material to which the approaches with which he was familiar did not offer a response. Hayek agreed, and responded, indicating that other members of the Mont Pelerin Society had blocked Hayek’s wish to recruit younger scholars who might engage in such tasks⁵⁰.

To return to the issue of social transformation, there is a sense in which all this is a matter of degree. In January 2001 I visited London, to undertake some discussions in connection with my research upon the IEA archives. In the course of this short trip, I was able, twice, to visit the House of Lords, where, albeit dealing with players from the era that I have been discussing – Lord Harris of High Cross, and Lord Howe – I felt that its spirit was still alive. This was reinforced by the way in which, at a meeting with Sir Samuel Brittan in a reasonably-priced restaurant in Westminster, just after we had discussed Seldon and Skidelsky’s role in Desmond Donnelly’s political party, who should happen to come across to talk with Brittan, than Lord Skidelsky himself (with whom I was able to talk briefly about Desmond Donnelly)! Be that as it may, it seems to me that an interesting problem has been posed, for the critical discussion of ideas, by developments in Britain in the Twentieth Century. One finds, for example, that early on in that period (e.g. as documented in Jonathan Schneer’s brilliant *Bal-*

⁴⁹ Part of the problem, here, in my view is that there does not exist a clear conceptualization of the intellectual legitimacy of such a (fallibilistic) engagement. For an attempt to offer one, see J. SHEARMUR, *Commitment, Scholarship and Classical Liberalism*, available at: http://www.independent.org/pdf/tir/tir_07_4_shearmur.pdf.

⁵⁰ Hayek Archive, 16-56. I have discussed this issue in more detail in J. SHEARMUR, *The Other Path to Mont Pelerin*, in R. LEESON (ed.) “Archival Insights into the Evolution of Economics Volume7: Hayek: A Collaborative Biography Part 3 England and the Road to Serfdom, 1931-50”, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 197-214.

*four Declaration*⁵¹), policy ideas were introduced with little effective discussion at all. In later years, there seems to have been a remarkably effective – albeit socially limited – public sphere, although one which, as I have suggested above, was permeable to the individual⁵². But if the story that I have told here is correct, then while one might say that there is much more social openness, the risk has been the destruction, rather than the widening, of the kind of public sphere which was constituted by the kind of conversations that took place at the IEA, and into which its publications program fed.

Conclusion

My intention, in this piece, was to make productive use of some research that it was not possible to bring to its intended conclusion (the logistical problems of obtaining permissions from copyright holders to post their material on the IEA's web site were too difficult to overcome from Australia). I hope, however, that the material is of interest in itself, but also that it draws attention to issues of three kinds.

First, there is an aspect of the whole question of how economic ideas, and ideas about social policy, make an impact on society. Crucial, here, seem to me questions about the actual circulation and reception of material. It is not sufficient simply to discuss what gets published and when: there is a much wider problem about how material is received, by whom, and the kind of scrutiny which it receives. A significant problem about liberal views of the public sphere in the tradition of Kant and of Mill, is that they have tended simply to consider issues about freedom to disseminate material. This is obviously important; but it is only the starting-point. Here, material in the tradition of Robert Darnton's work on the dissemination and readership of books, seems to me crucial⁵³. Also significant, from this point of view, is the analysis of the kind of relationship that I have outlined, between participants in this process, such as Hayek, and the kind of results which may ensue.

⁵¹ J. SCHNEER, *The Balfour Declaration*, New York, Random House, 2010.

⁵² An interesting picture of this, is conveyed in W. T. HARRIS, *Life so far*, London, Cape, 1954.

⁵³ See for references and discussion J. SHEARMUR, *Popper, Objectification and the Problem of the Public Sphere*, cit..

Second, there is the question of the evaluation of the character of the public forums which exist, in terms of the degree to which they allow for openness to a wide range of criticism. That is to say, we stand in need of normative assessment of these, from the perspective of whatever our current ideas are about what best furthers the growth of knowledge. (One needs, this, too, of the systems of incentives which currently operate in the academic world; but that is another story!)

Third – and this is where Habermas’s *Structural Transformation* seems to me so interesting – it is important to bear in mind that it is not the case that a simple judgement that something is less open and democratic than it might ideally be, means that an increase in democratic openness will necessarily lead to an improvement⁵⁴. These issues, rather, are complex and difficult. While at one level this is perhaps daunting, it also indicates that there is also much important work to be undertaken here by academics – which is always nice to know.

Riassunto - Fino a che punto le opinioni e le idee che circolano in un “think tank” possono avere un peso sulle politiche pubbliche (*public policies*) tanto da influenzarne i contenuti e ripensarne addirittura i contenuti ideologici? Ricostruendo una storia intellettuale dell’*Institute of Economic Affairs* (IEA), in questo contributo si vuole mostrare come esso questo abbia dato l’impressione di essere riuscito ad ottenere un ruolo di primaria importanza nel dibattito pubblico contemporaneo grazie alla divulgazione delle idee a sostegno del libero mercato, delle libertà economiche e politiche (“lunching for liberty”). Nella prima parte, si sostiene che la notevole influenza dell’IEA sulle politiche pubbliche sia dovuta alla creazione di un particolare tipo di ‘sfera pubblica’, sfruttando la strategica posizione geografica e riuscendo ad interpretare a proprio vantaggio il tipo di ethos che operava nella politica britannica in

quel moment. In questo modo l’IEA è riuscito a presentare e sottoporre le proprie idee ad una vasta gamma di figure chiave nella politica britannica, del giornalismo, del industria e del commercio e, aspetto non secondario, talvolta ha visto accogliere le proprie idee anche tra un pubblico non simpatico verso il suo orientamento politico. La seconda tesi, argomentata nell’ultima parte del lavoro, riguarda il modo in cui l’IEA è stato successivamente esso stesso trasformata da vari cambiamenti nel modo in cui la politica, il giornalismo e gli affari britannici hanno funzionato. Tale trasformazione viene argomentata partendo da un confronto tra la natura organizzativa delle sfere pubbliche e l’impatto che la circolazione delle idee ha avuto in tali contesti, in presenza di un mondo sempre più pluralistico e de-polarizzato, ma in cui talvolta sono gli esiti delle politiche pubbliche a rimettere in discussione il “mercato delle idee”.

⁵⁴ Social media – and the degree to which people make use of these to create cocoons within which their ideas are insulated from criticism – seem to me to create a major problem, but one which must be analysed on another occasion.

DOVERI FISCALI, BENI E SERVIZI PUBBLICI EUROPEI

di Franco Osculati

1. Introduzione

L'Europa è, o dovrebbe essere, alla vigilia di importanti innovazioni, dal completamento dell'unione bancaria all'avvio della difesa comune, dalla costituzione di un fondo monetario europeo a un cantiere per una capacità di bilancio per la zona euro, passando, secondo l'opinione di alcuni, attraverso la ridefinizione dei vincoli di finanza pubblica con l'accettazione della *golden rule* (intesa come liceità del debito per spese in conto capitale). Sono tutte riforme auspicabili e necessarie, rispondenti agli interessi nazionali italiani e, soprattutto nel medio e lungo periodo, agli interessi europei. Nella direzione dell'integrazione, ciascuna di queste riforme potrebbe/dovrebbe rappresentare una svolta. Per esempio, con una difesa comune si creerebbe una ragion di Stato europea che trascinerebbe anche una politica estera condivisa. Tuttavia, alla luce dell'esperienza dell'ultimo quarto di secolo, simili affermazioni vanno assunte con molta cautela. Anche l'unificazione monetaria fu intesa come il passo decisivo verso forme avanzate di integrazione. Di fatto, complice la crisi degli ultimi dieci anni, non si sono registrati progressi, né di tipo istituzionale, né riguardanti la convergenza economica e sociale. Da questo punto di vista, anzi, la situazione è peggiorata.

Più che difficile, sarebbe temerario ritenere che tali riforme vedano presto la luce. Da un lato si possono registrare alcune dichiarazioni del Presidente francese Macron (durante la campagna elettorale e soprattutto nel discorso alla Sorbona del 26 settembre 2017¹), ma dall'altro

Università di Pavia.

¹ Da notare specificamente le seguenti affermazioni: "Nous devons faire de la zone euro le coeur de la puissance économique de l'Europe ... elle doit se doter des instruments qui en

pesa la riconosciuta modesta qualità di gran parte degli attuali leader europei². In molti Paesi, compresa l'Italia, l'ancoraggio europeista ha perso molti punti rispetto al passato, e pertanto la ricerca del consenso non fa leva su quanto l'Unione europea rappresenta o può rappresentare per il benessere degli europei e non solo. Il mondo è pieno di risentimenti e di paure; l'esempio di un continente che sa (ulteriormente) unirsi sarebbe di grande aiuto. Servirebbero leader europei e partiti forti e lungimiranti che sappiano contrastare la perdurante egemonia culturale dell'iperliberismo, dell'antikeynesismo ordoliberalista e dell'"economismo" (ovvero della vera o, più verosimilmente, presunta oggettività o superiorità dell'economia, e degli economisti, sulla politica e sui politici).

Nella direzione dell'integrazione europea, liberalizzando e unificando i mercati e manovrando in misura addirittura inaudita le grandezze monetarie, è stato fatto tutto o quasi tutto quello che si poteva fare. A questo punto, se non si vuole ridimensionare o rimuovere quel grande obiettivo politico, è impossibile trascurare o rimandare ancora il discorso della politica fiscale, che è molto vicino al tema noto come "Europa politica", e che comporta di formare un nucleo comune e condiviso di finanza pubblica. Questo potrebbe essere costituito da una sorta di ampliamento, riservato all'Eurozona, dell'attuale bilancio dell'Unione europea (UE) che, tuttavia, è sostanzialmente rappresentato da un meccanismo di trasferimenti dagli Stati agli Stati. Sarebbe tuttavia più che utile immaginare e realizzare un vero bilancio di livello sovranazionale che contempra erogazioni associabili a una definizione come "servizi o beni pubblici europei", nelle materie per le quali il livello sovranazionale è il più appropriato. Questo, tra l'altro, sarebbe anche di ausilio al miglioramento della percezione dell'importanza dell'integrazione europea, dell'Unione monetaria (UME) e dell'UE. Il necessario e logico *pendant* di tale servizi sarebbe un dovere fiscale: inedito ma sostitutivo di un obbligo fiscale nazionale.

Nel seguito ci occuperemo del nuovo e auspicabile bilancio sovranazionale, da collocare a livello di UME, esaminando essenzialmente tre

feront une zone de croissance et de stabilité, notamment un budget qui permet de financer des investissements communs et d'assurer la stabilisation face aux chocs économiques ... il convient de définir un corridor de taux d'impôt sur les sociétés ... encadrer la concurrence par les niveaux de cotisations sociales" (cfr. Communiqué de presse de l'Élysée sur le discours d'Emmanuel Macron le 26 septembre 2017 à la Sorbonne).

² Cfr. J. ZIELONKA., *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Bari, Laterza, 2015, p. 19 sgg.

temi: a) la funzione di controllo degli squilibri congiunturali asimmetrici, in confronto con un fondo *ad hoc*; b) le altre funzioni del bilancio in un'ottica federalista; c) la lettura liberista del federalismo. Cercheremo di mettere in luce il fatto che tra i tre temi si insinua l'elemento della distribuzione del reddito (territoriale e interpersonale). Fino a oggi questo ha pesato molto, fino a divenire paralizzante. E in futuro?

2. *Mercato unico. Una sola moneta. Una sola politica?*

I 19 Paesi dell'eurozona vivono in condizioni di mercato unico, senza frontiere, e di unione monetaria. È il frutto di un disegno istituzionale ed economico, comunque grandioso, benefico e senza paragoni nella storia, ma con troppi elementi mancanti nella sua concezione e, soprattutto, nella sua realizzazione. Una politica monetaria inedita e provvidenziale ha salvato il contesto, ma l'integrazione è ferma, con qualche segnale di arretramento: urge quindi il ripristino della fiducia nell'utilità di alcuni noti strumenti della politica fiscale.

2.1 *La proposta del Parlamento europeo*

La Commissione per i bilanci e la Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo hanno votato (13 febbraio 2017) una proposta di capacità di bilancio supplementare e specifica per la zona euro. Questa si dovrebbe comporre del Meccanismo europeo di stabilità (MES) e di un vero e proprio bilancio, in aggiunta al MES (che attualmente è un organismo intergovernativo) e al bilancio dell'Unione. Nel seguito ci occuperemo soltanto della seconda componente di tale capacità di bilancio che, quindi, assumerebbe la sostanza di una spesa pubblica europea da finanziare (secondo il Parlamento) inizialmente da entrate da concordare tra i Paesi membri e successivamente da entrate proprie quali quelle raccomandate dal "Rapporto Monti"³. Tra i pro e i contro di questi due canali di provvista finanziaria il Parlamento nota che i trasferimenti dagli Stati al bilancio comune

³ HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, *Future financing of the Eu*, Brussels, 2016.

tendono ad attizzare i contrasti sul “juste retour”, mentre gli strumenti fiscali aiutano a ridurre la competizione fiscale⁴.

In un contesto di accresciuta convergenza economica e sociale, favorita anche da tale bilancio parallelo, gli obiettivi sarebbero l’assorbimento degli *shocks* asimmetrici - che “incidono sulla stabilità della zona euro nel suo complesso e che non possono essere del tutto esclusi, malgrado gli sforzi combinati degli Stati membri in materia di coordinamento delle politiche, convergenza e riforme strutturali sostenibili”⁵ -, ma anche degli *shocks* simmetrici - dato che “la politica monetaria di per sé non può rilanciare la crescita, in particolare in un contesto di tassi d’interesse prossimi allo zero”⁶. Inoltre, secondo il Parlamento europeo, “Il bilancio della zona euro dovrebbe essere di entità sufficiente per assorbire tali shock simmetrici, finanziando gli investimenti mirati alla domanda aggregata e alla piena occupazione, in linea con l’art. 3 del Trattato sull’Unione europea (TUE)”⁷.

Che a livello europeo si dovesse organizzare un sistema di finanza pubblica è noto e auspicato da tempo. Nell’aprile del 1977, dopo due anni di lavori, venne pubblicato il “Rapporto MacDougall”, alla preparazione del quale partecipò Francesco Forte⁸. Il rapporto venne redatto in un momento in cui la spesa pubblica come quota del PIL era attorno al 45% nella media dei nove Paesi allora membri della Comunità europea, mentre questa poteva contare su un bilancio pari allo 0,7% del PIL comunitario. Il rapporto si basava sull’esperienza di otto Paesi federali, tra i quali Australia, Canada, Stati Uniti, Svizzera. Esso ritenne allora concepibile, *at some distant date*, una federazione europea dotata di un bilancio tra il 20 e il 25% del PIL. Inizialmente (*at an earlier stage*), la federazione avrebbe dovuto operare con spese centrali tra il 5 e il 7%, ovvero il 10% se si fossero aggiunte anche le spese per la difesa. Per la fase pre-federale dell’integrazione europea la previsione o il suggerimento erano per un bilancio centrale tra il 2 e il 2,5%⁹.

⁴ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI))*, Bruxelles, 13 febbraio 2017.

⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI))*, cit., p. 5.

⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI))*, cit., p. 6.

⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI))*, cit., p. 6.

⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, Brussels, 1977.

⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, cit., pp. 10-11.

Gli studiosi del gruppo MacDougall, che comprendeva oltre a Forte anche Wallace Oates (dell'Università di Princeton, autore di riferimento per ogni approfondimento sul federalismo), nel documentare la necessità di un sistema federale o centrale di finanza pubblica, partivano dall'esistenza, all'interno dei Paesi federali presi in considerazione, di aree e regioni economicamente forti e di aree e regioni povere. Essi stimavano che le differenze riscontrabili all'interno dell'allora Comunità europea (a nove) fossero dello stesso ordine di grandezza di quelle esistenti all'interno dei Paesi federali e sottolineavano come tali differenze (di mercato) subissero una consistente riduzione (fino al 40% nel caso dell'Australia) per effetto della spesa e della tassazione federale.

Nella letteratura economica e politica avente ad oggetto l'integrazione europea, il Rapporto MacDougall è tra i testi più citati ma, quasi sempre, per sottolinearne l'eccentricità rispetto agli indirizzi prevalenti, o il carattere utopico, e non il contenuto preveggen-

te. Il tema distributivo in quell'ormai lontana e sapiente riflessione non era trascurato, ma anzi collocato al primo posto dell'analisi, anche se il rapporto non dimenticava di dettagliare le opportunità offerte da un bilancio centrale/federale ai fini del *risk sharing* congiunturale, ovvero le possibilità di ridurre consistentemente le fluttuazioni macroeconomiche di breve periodo, fluttuazioni che le diverse economie non sperimentano nella stessa misura e nello stesso momento.

2.2 *Uno strumento ad hoc per il risk sharing*

Successivamente, con l'allargamento della Comunità e l'avvento dell'Unione, questioni e rimedi relativi alle asimmetrie congiunturali, e non solo, sono stati sostanzialmente trascurati se non ignorati. La stessa creazione della moneta unica avrebbe dovuto segnare una svolta in materia, pur mantenendo a livello dell'UE un bilancio di scarsa o minima entità, come l'attuale che sfiora, dal basso, l'1% del PIL (di cui l'80% ritorna ai Paesi finanziatori¹⁰). Si decise invece un aumento, in realtà modesto, dei fondi strutturali, nella fiducia che gli stabilizzatori automatici presenti nei sistemi di finanza pubblica nazionali fossero

¹⁰ L'Italia è tra i contributori netti, dopo Germania, Regno Unito, Francia e Paesi Bassi con un saldo negativo nel 2014 di 5,7 miliardi e di 4,4 miliardi nel 2015. Per questi e numerosi altri dati, cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione annuale 2016. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari*, Roma, 2016.

sufficienti a far fronte alle contingenze che si sarebbero via via presentate, salvaguardando il processo di integrazione. Di fatto, con la moneta unica, i tassi di crescita dei diversi Paesi hanno continuato a divergere, anche a causa degli effetti differenziati della globalizzazione. La stessa discesa dei tassi di interesse, determinata dall'unificazione monetaria in taluni contesti nazionali, ha fatto sì che si verificassero bolle speculative (soprattutto immobiliari, come in Spagna). La crisi iniziata nel 2007-2008 ha fatto emergere la fragilità dell'intera costruzione, mettendo a nudo le profonde differenze esistenti tra le economie dell'UME (si veda la Tabella 1).

Tabella 1 - *Prodotto interno lordo a parità di potere d'acquisto. Germania e altri Paesi. Numeri indice, Unione europea (28 Paesi) = 100.*

<i>Paese</i>	2005	2008	2012	2016
Belgio	121	116	121	118
Germania	118	117	124	123
Spagna	100	101	91	92
Francia	111	107	107	105
Italia	109	107	102	96
Olanda	135	139	133	128
Austria	127	124	131	126
Portogallo	82	81	75	77
Finlandia	116	121	115	109

Fonte: Eurostat

Tuttavia, anche dopo i tempi del Rapporto MacDougall la riflessione economica non ha ignorato il tema delle divergenze congiunturali tra le economie europee. Sul *risk sharing* si è cimentato anche Alberto Majocchi, con contributi¹¹ che sono un punto di riferimento anche oggi¹². Majocchi è stato anche tra gli estensori del rapporto sulla finanza pubblica nell'integrazione europea, *Stable money, sound finances*, ap-

¹¹ A. MAJOCCHI, M. REY, *A special financial support scheme in economic and monetary union: need and nature*, in "European economy", 1993, n. 5, pp. 457-480.

¹² Cfr. per esempio H. OKSANEN, *Smoothing asymmetric shocks vs. redistribution in the euro area: a simple proposal for dealing with mistrust in the euro area*, CESIFO Working Paper n. 5817, Munich, 2016; G. THIRION, *European fiscal union: economic rationale and design challenges*, CEPS Working document n. 2017/01, Brussels, 2017.

parso nel 1993¹³, una sorta di “MacDougall secondo”. Preparato dopo la stipula del Trattato di Maastricht, il rapporto del 1993 è fortemente influenzato dal principio di sussidiarietà¹⁴, nella direzione del decentramento, a differenza del MacDougall originario e, anche, dell’importante rapporto *One market, one money* del 1990 (che citeremo estesamente in seguito). Tuttavia anche il rapporto del 1993 consiglia un bilancio europeo centrale pari ad almeno il 2% del Pil (comportante un modesto aumento dal bilancio comunitario di allora, pari all’1,2%) che comprendesse al proprio interno uno specifico congegno di *risk sharing*.

Le varie proposte di organizzare tale “fondo” cui potessero attingere i Paesi in difficoltà congiunturali non hanno mai avuto seguito, nonostante che si sia valutato – elaborando i dati delle fasi congiunturali pregresse - che programmi di un ordine di grandezza molto contenuto (al più simile al bilancio pre-federale del primo Rapporto MacDougall), sarebbero stati in grado di ridurre le variazioni asimmetriche di prodotto (e di occupazione) in misura molto consistente.

Tali proposte non hanno avuto seguito anche se sono state elaborate e presentate come “neutre” dal punto di vista della distribuzione dei costi tra Paesi. Nei vari studi si è sempre avuto cura di dimostrare che, in una logica assicurativa, quanto un Paese avrebbe potuto utilizzare per trarsi da un impaccio congiunturale, sarebbe poi stato ripagato dallo stesso Paese al momento della ripresa. Si è andata così consolidando la convinzione che fosse o sia possibile separare nettamente congiuntura e distribuzione. Ne è nata una sorta di tabù riguardante la distribuzione, che è presente nei documenti programmatici più significativi degli ultimi anni, e che appare particolarmente rilevante nella visuale tedesca, che la applica sia alla prospettiva di un fondo *risk sharing*, sia all’ipotesi di un bilancio federale¹⁵.

¹³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Stable money, sound finances. Community public finance in the perspective of Emu*, in “European Economy”, n. 53, 1993.

¹⁴ Per la verità, da un’interpretazione parziale della sussidiarietà. In esito a un’approfondita analisi del caso europeo, emerge la seguente definizione: “*The subsidiarity principle is not just a call for decentralization. It accepts that centralization may make sense when there are benefits to member states in pursuing cooperative policies, and when coordination between fully sovereign countries to achieve these benefits has little credibility, because of circumstances that make it hard for each of them to resist the temptation to pursue more self-interested policies*”. CEPR, CENTER FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH, *Making sense of subsidiarity: How much centralization for Europe?*, CEPR Annual Report, London, 1993, p. 161.

¹⁵ “... la Francia deve ancora collaborare con la Germania per mandare un potente messaggio a sostegno dell’integrazione europea. Tenuto conto che entrambi i Paesi cerca-

2.3 Stabilizzare le economie europee attraverso un bilancio comune

La relazione dei cinque Presidenti (Juncker, Commissione; Tusk, Consiglio; Dijsselbloem, Eurogruppo; Draghi, Banca centrale europea; Schulz, Parlamento) *Completare l'Unione economica e monetaria*, documento pubblicato nel giugno 2015 che riafferma la necessità di politiche di bilancio e rileva “in caso di crisi molto grave i bilanci nazionali possono venire sopraffatti. Come infatti è avvenuto in alcuni Paesi negli ultimi anni. In tali situazioni gli stabilizzatori di bilancio nazionali potrebbero rivelarsi insufficienti per assorbire gli *shocks* e offrire il livello ottimale di stabilizzazione economica, il che può a sua volta comportare danni per tutta la zona euro. Sarebbe pertanto importante istituire a più lungo termine una funzione di stabilizzazione di bilancio a livello della zona euro. L'istituzione di tale funzione dovrebbe essere il coronamento di un processo che presuppone un considerevole grado di convergenza economica”¹⁶. Aggiunto che non esiste unione monetaria matura che non sia dotata di una funzione comune di stabilizzazione economica, il documento indica *in primis* come possibile strumento di tale funzione un fondo europeo per gli investimenti strategici. Beninteso “la funzione non dovrebbe comportare trasferimenti permanenti tra Paesi e trasferimenti in un'unica direzione, ragion per cui la convergenza verso l'Unione economica è un presupposto per la partecipazione; non dovrebbe neppure essere percepita come strumento di perequazione dei redditi tra gli Stati membri”¹⁷.

Il *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'unione economica e monetaria* del maggio 2017, preparato dai Commissari Dombrovskis e Moscovici, sviluppa le idee dei “Cinque Presidenti” anche relativamente all'aspetto qui in esame. Il documento nota innanzitutto

no aree di cooperazione comune, devono stare attenti a evitare politiche in grado di mettere a repentaglio la stabilità a lungo termine della zona euro. Purtroppo, alcune proposte di cui si sta discutendo in questi tempi fanno esattamente ciò. Ora stabilire un budget condiviso per la zona euro o un regime di tutele in caso di disoccupazione, significherebbe spargere i semi di conflitti futuri. È inconcepibile che i *policy maker* nazionali, incapaci di badare agli interessi dei rispettivi Paesi, riescano a evitare che questi piani si trasformino in schemi asimmetrici permanenti di trasferimento”: C.M. SCHMIDT, *Asse Parigi – Berlino per più integrazione*, in “Il Sole 24 Ore”, 8 settembre 2017. Schmidt è Presidente del *German Council of Economic Experts*.

¹⁶ J-C JUNCKER., D.TUSK, J. DIJSSELBLOEM, M. DRAGHI, M. SCHULZ, *Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa*, Commissione europea, Bruxelles, 2015, p. 16.

¹⁷ J-C JUNCKER., D.TUSK, J. DIJSSELBLOEM, M. DRAGHI, M. SCHULZ, *Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa*, cit., p. 17.

che, invertendo il trend dei primi anni di funzionamento della moneta unica, la crisi ha determinato l'ampliamento delle divergenze tra le economie, soprattutto in termini di livelli di disoccupazione e di tassi di interesse sui prestiti alle imprese. Dombrovskis e Moscovici affermano, quindi, la necessità di procedere a una "riconvergenza", al perseguimento della quale le dimensioni del bilancio UE sono limitate e insufficienti. Condividendo l'impostazione dei "Cinque Presidenti", i due Commissari chiedono l'avvio di una funzione di stabilizzazione macroeconomica tale da integrare l'azione degli stabilizzatori automatici nazionali in caso di "gravi shock asimmetrici ... La funzione non dovrebbe comportare trasferimenti permanenti, dovrebbe ridurre al minimo l'azzardo morale e non dovrebbe costituire uno strumento di gestione delle crisi, ruolo già svolto dal meccanismo europeo di stabilità (MES)"¹⁸.

"La stabilizzazione potrebbe fare leva su meccanismi diversi, compresa la creazione di una capacità di bilancio della zona euro". Questa tuttavia avrebbe obiettivi non limitati all'attenuazione degli *shocks*. Infatti "Un bilancio della zona euro potrebbe perseguire traguardi più ambiziosi, in materia sia di convergenza che di stabilizzazione, e richiederebbe un flusso stabile di entrate. Potrebbe essere un obiettivo di più lungo termine"¹⁹.

2.4 *Risk sharing. Uno strumento specifico o l'effetto voluto e necessario del bilancio comune?*

Come risulta dalla lettura dei documenti fin qui citati (nonché da un'imponente letteratura che non è possibile riassumere in questa sede) la condivisione dei rischi congiunturali può essere realizzata da un programma *ad hoc* oppure può transitare attraverso un bilancio di livello sovranazionale dotato di entrate (imposte) e spese ricorrenti (servizi)²⁰, escludendo la possibilità di emettere debito pubblico. Il bilancio implica un grado di accentramento istituzionale e decisionale

¹⁸ V. DOMBROVSKIS, P. MOSCOVICI, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, Commissione europea, Bruxelles, 2017, p. 26.

¹⁹ V. DOMBROVSKIS, P. MOSCOVICI, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 27.

²⁰ Trascuriamo il caso di un bilancio centrale, alimentato per esempio da una parte dell'imposta sul reddito riscossa dagli Stati nazionali, che abbia come unica finalità di erogare trasferimenti agli Stati in rallentamento congiunturale. Possiamo invece considerare il caso di un bilancio centrale composto sul lato della spesa da due parti, una costituita

più elevato di quanto richiesto dal programma (che può funzionare come accordo specifico tra governi nazionali).

Se invece ammettiamo la possibilità di indebitamento, la politica di riequilibrio degli *shocks* asimmetrici condotta a livello centrale e basata su un bilancio comune, è preferibile a una politica decentrata, e proprio in relazione alle due seguenti caratteristiche del debito pubblico: *A.* È lecito attendersi che un determinato ammontare di debito emesso a livello federale possa godere di condizioni di assorbimento da parte del mercato migliori di quelle riservate allo stesso importo di debito emesso da un solo Stato o da una minoranza di Stati²¹. *B.* Se si crede negli effetti “ricardiani” del debito pubblico si ammette che l’efficacia di una politica di *deficit spending* sia frenata dall’atteggiamento dei creditori dello Stato che scontano l’incremento delle imposte necessario per fare fronte all’onere del debito pubblico. Nell’ambito di un’unione monetaria (con sovranità fiscale centrale), la spesa pubblica e i suoi effetti espansivi potrebbero essere concentrati nello/negli Stato/Stati in recessione, mentre il debito pubblico, e relativi effetti ricardiani, sarebbero spalmati sull’intera unione.

Tornando a non ammettere il ricorso al debito, le due alternative, programma *ad hoc* e bilancio centrale, presentano somiglianze e differenze, che possono ampliarsi o ridursi rispetto a singole dettagliate proposte. Ai fini di un esame comparato è possibile mettere schematicamente in luce alcuni elementi.

A. È elemento comune l’aspetto assicurativo e, inoltre, la capacità di ridurre le esternalità negative di una fase economica negativa, rafforzando la credibilità della clausola “*no bailout*”.

B. Nessuno dei due strumenti pone sullo stesso piano i diversi Paesi. A parità di trasferimento temporaneo – che può essere garantito sia dal programma di *risk sharing* (in senso stretto), sia dal bilancio comune – il Paese percipiente può essere gravato da un debito pubblico pregresso oppure può essere “virtuoso”. Un aiuto esterno assume un significato più

da un programma di aiuti *ad hoc* in caso di recessione asimmetrica, una costituita dal finanziamento di uno o più servizi pubblici continuativi (per esempio la difesa o la scuola).

²¹ Un *deficit spending* centralizzato è ipotizzabile se gli Stati membri di un’unione monetaria confidano di poter essere aiutati in caso di loro congiuntura avversa. È un tipo di fiducia non tanto diverso da quello necessario al funzionamento di un fondo di *risk sharing*. La fiducia in soluzioni condivise in caso di difficoltà individuali si deve considerare acquisito in una vera federazione.

ampio quando non si dispone di un'ampia manovrabilità del proprio bilancio. Al contrario, se indebitamento e arretratezza vanno di pari passo, il medesimo trasferimento può dare luogo a conseguenze più positive nei Paesi a scarso debito e avanzati. In particolare, se dal centro si finanziano opere pubbliche, queste possono equivalersi quanto a effetto di impatto sulla domanda aggregata. Quanto a effetto sulla produttività probabilmente non coincidono, dato che una strada costruita nei pressi di Amburgo o di Milano offre un'utilità diversa e maggiore di una che comporti lo stesso esborso, e forse con le medesime specifiche tecniche, ma costruita in un'isola greca che abbia il turismo (estivo) come unica vocazione produttiva.

C. Rispetto ai meccanismi di stabilizzazione congiunturale, i vari Paesi non sono tutti sullo stesso piano anche in ragione delle rispettive dimensioni. È lecito ritenere che siano maggiormente influenzate dagli *shocks* esogeni le economie di minori dimensioni, specialmente se con posizioni importanti nel commercio con Paesi non-euro. Sarebbero quindi le economie di minori dimensioni a ricavare vantaggi più ampi e più frequenti dagli strumenti di *risk sharing*. In compenso i Paesi maggiori, forse, trarrebbero maggiori benefici dalle politiche congiunturali monetarie centralizzate, dato che queste, in Europa, dipendono formalmente soltanto dalla variabile inflazione e dato che sull'inflazione media il livello dei prezzi delle economie maggiori incide maggiormente. Passando ad altri aspetti delle differenze connesse con le dimensioni, va notato che, tra gli stessi Paesi più piccoli, alcuni sono in grado di praticare una concorrenza fiscale molto intensa, al limite, e oltre, del paradiso fiscale. Come un Paese poco indebitato ha maggiore agio nell'intraprendere manovre espansive, così un Paese con minori necessità di gettito, anche in termini assoluti, può più agevolmente trarsi d'impaccio in occasione di rallentamenti congiunturali. Oltre alle difformità legate ai parametri fondamentali del reddito e dell'occupazione, in sostanza, anche le dimensioni sconsigliano di considerare un eventuale fondo di *risk sharing* come un'opportunità offerta su un piano di parità a tutti i Paesi membri²². Per la verità, tuttavia, dalle simulazioni di alcune proposte di questo tipo risulta che, in un arco di tempo abbastanza lungo, tutti i Paesi, grandi e piccoli, avrebbero goduto di trasferimenti temporanei²³.

²² Si veda anche, più avanti, il paragrafo 4.2.

²³ Cfr. per esempio D. FURCERI, A. ZDZIENICKA, *The euro area crisis: need for a supranational fiscal risk sharing mechanism?*, IMF Working Paper, Washington, 2013,

D. Le grandezze coinvolte dai due strumenti sono diverse. La funzione di controllo congiunturale è insita in un bilancio del governo centrale, ma è anche un sottoprodotto dello stesso. Ne consegue che, in termini di PIL, il fondo anticongiuntura è più ridotto rispetto alle dimensioni che dovrebbe assumere un bilancio centrale con una capacità di controllo congiunturale paragonabile. Per esempio, intuitivamente, se il fondo ammontasse all'1% del PIL di ciascun Paese, e quindi del PIL complessivo, e se la crisi congiunturale interessasse Paesi con un PIL pari a un quarto del PIL complessivo, questi Paesi nell'anno della crisi potrebbero contare su un aiuto pari a 4 punti del PIL di ciascuno (di cui 3 corrisposti dai Paesi non in crisi).

Per creare efficaci meccanismi di controllo degli squilibri congiunturali si dovrebbero mobilitare importi notevoli ma non smisurati. Tecnicamente, da simulazioni molto accurate condotte dal FMI, con riferimento a 15 Paesi dell'eurozona nel periodo 1979 – 2010, risulta che, come è ovvio, l'ampiezza del meccanismo in discorso dipende dalla percentuale di riduzione delle differenze che si vogliono colmare e dalla profondità delle recessioni intercorse. In relazione a questi parametri, le risorse da mettere a disposizione, evitando trasferimenti permanenti, andrebbero da un minimo dell'1,5% a un massimo del 4,5%²⁴.

Per ottenere risultati comparabili il bilancio centrale dovrebbe assumere proporzioni importanti. Ammettiamo che per aiutare il Paese in difficoltà sia necessario un aiuto pari all'1% del PIL. Tale aiuto si determinerebbe automaticamente se, a fronte di una spesa (europea, erogata nel Paese in questione) anelastica rispetto alla congiuntura, si facesse riferimento a un'entrata tributaria (europea, raccolta nel Paese) estremamente dipendente dal ciclo. Immaginiamo che il bilancio centrale tocchi il 5%. Nell'anno iniziale un determinato Paese paga e riceve questa porzione di PIL, ma l'anno successivo entra in recessione; mentre continua a godere dello stesso livello di spesa, lo specifico gettito scende al 4% del suo PIL. Il disavanzo sarà coperto dal bilancio centrale (eventualmente mediante indebitamento).

In questo esempio elementare la difficoltà non è costituita dalle dimensioni dell'aiuto (o trasferimento temporaneo) al Paese in difficol-

WP/13/198. Dei dodici Paesi aderenti all'UME dall'inizio, tra quelli presi in considerazione nel lavoro, solo il Lussemburgo nel periodo 1979 – 2010 non avrebbe goduto di trasferimenti temporanei.

²⁴ D. FURCERI, A. ZDZIENICKA, *The euro area crisis: need for a supranational fiscal risk sharing mechanism?*, cit.

tà. L'1%, se paragonato agli “zero virgola” delle clausole di elasticità del *Fiscal compact*, appare imponente. Di fatto molti episodi recessivi con una capacità di spesa corrispondente e senza costo potrebbero essere risolti agevolmente. Il principale problema è invece costituito dal tributo (o dai tributi) che possa (possano) in tempi normali offrire un gettito del 5%, ma che in caso di rallentamento dell'economia perdano, repentinamente, il 20% del proprio gettito (pari all'1% del PIL). Tali tributi sono difficilmente immaginabili²⁵. D'altra parte, non tutte le entrate tributarie sono ugualmente stabili ed evidentemente, tra queste, ai fini di un bilancio europeo del quale si volessero privilegiare le capacità di stabilizzazione asimmetrica, dovrebbero essere preferite quelle maggiormente legate all'andamento congiunturale.

E. In via di principio il fondo a rimedio degli squilibri asimmetrici rappresenta, per i singoli Paesi, un impegno finanziario supplementare, mentre la costituzione di un bilancio unitario implicherebbe “soltanto” il passaggio di una o più funzioni di spesa, e del connesso prelievo, dal livello governativo nazionale a quello comunitario. Inoltre, il fondo *ad hoc* raccoglierebbe i contributi nazionali anche nei periodi non di crisi ovvero, in questi momenti, si porrebbe il problema (in realtà ben poco arduo) di come utilizzare le disponibilità del fondo.

F. I due strumenti, fondo *ad hoc* e bilancio comune, si differenziano in relazione alle regole di erogazione. Del fondo si conoscono versioni con trasferimenti automatici e altre con versamenti discrezionali. Il bilancio non può prevedere altro che automatismi (se si accetta la logica dei servizi pubblici europei). In via di massima una soluzione rispetto all'altra dovrebbe essere preferita avuto anche riguardo all'aspetto della tempestività che, tuttavia, riguarda le caratteristiche non solo degli interventi di spesa ma anche la natura dei parametri che segnalano il momento di agire.

Il fondo per la stabilizzazione congiunturale del tipo *rainy day* proposto (in alternativa ad altri congegni) da Dombrovskis e Moscovici dovrebbe essere alimentato su base regolare ma erogherebbe risorse

²⁵ È stato notato che il gettito tributario in un momento di recessione cala più ampiamente dell'imponibile (l'inverso vale per le fasi di ripresa). Il fenomeno, che potrebbe migliorare le potenzialità stabilizzatrici dello strumento bilancio, riguarda in particolare l'IVA, dato che a fronte di una riduzione dei redditi una parte dei consumi passa dai generi ad aliquota massima a quelli ad aliquota ridotta. Cfr. C. SANCAK, R. VELLOSO, J. XING, *Tax revenue response to the business cycle*, IMF Working Paper, WP/10/71, Washington, 2010. L'intera IVA però non sembra il tributo più indicato per finanziare un bilancio comune pari a pochi punti di PIL.

su base discrezionale²⁶. Questo attizza la discussione sull'azzardo morale. In questa, come nelle altre proposte di sistemi di stabilizzazione congiunturale, svetta la clausola “senza trasferimenti duraturi” che va di pari passo con la raccomandazione “evitare l'azzardo morale”. Ma, arrivati al dunque, cioè al momento di erogare un aiuto al Paese in difficoltà congiunturale, il richiamo all'azzardo morale può sempre essere utilizzato per motivare un giudizio negativo, meritato o immeritato, sulle politiche seguite dal Paese candidato agli aiuti^{27 28}. Nel caso del bilancio comune, stabilendo *ex ante* le fonti di entrata e le caratteristiche delle spese (dei servizi), la questione “azzardo morale” non si pone o, se si pone, viene risolta nella fase costituente. Ciò non significa, naturalmente, che entrate e spese non debbano essere sottoposte al controllo comunitario per evitare, per le prime, evasione e elusione e, per le seconde, cattiva gestione.

E. Nessuno dei due strumenti aggira il problema distributivo. Nelle proposte di fondo *risk sharing* la clausola “senza comportare trasferimenti duraturi” e l'approssimativamente equivalente “con recupero delle somme erogate negli anni successivi” derivano dalla differenza concettuale tra stabilizzazione e distribuzione. Queste sono due azioni che possono esplicarsi in modalità cooperativa, nel caso in cui i trasferimenti pro stabilizzazione vadano dai Paesi ricchi ai poveri, o in modalità conflittuale, nel caso opposto. La stabilizzazione, in concreto, può essere disgiunta dalla distribuzione?

1. Di fatto sarebbe difficile descrivere un solo episodio di congiuntura seriamente avversa nel quale non compaiano disoccupazione, dif-

²⁶ V. DOMBROVSKIS, P. MOSCOVICI, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, cit., p. 27.

²⁷ Senza dire che: “*International risk sharing possibilities for sovereign governments remain poorly developed even in areas where moral hazard should not be a large concern. For example, attempts to provide International government-sponsored insurance against accidents in the civil use of nuclear energy have, so far, progressed only slowly*”: R. AHREND., J. ARNOLS, C. MOESER, *The sharing of macroeconomic risk: who loses (and gains) from macroeconomic shocks*, OECD Working Papers, Paris, n. 877, 2011, p. 13.

²⁸ Mentre è immancabile il richiamo all'azzardo morale, quasi mai si riscontra l'espressione “evitare la selezione avversa”, che è la seconda necessaria componente delle asimmetrie informative che impediscono al mercato di funzionare al meglio. Tale assenza lascerebbe intendere che i Paesi prosperi, che sono i primi candidati alla selezione avversa in quanto godono di una minore predisposizione a incorrere in crisi di qualche gravità, non si sottraggono alla partecipazione ad un sistema di *risk sharing*. L'esperienza storica non conferma.

ficoltà a mantenersi agli studi, cadute dei consumi essenziali, ovvero tutti quegli incomodi che di solito colpiscono le famiglie dei lavoratori a più bassa produttività²⁹.

2. Non esiste un'unione doganale e monetaria, federale o quasi federale, in cui le due funzioni non si integrino e non si confondano l'una con l'altra, come del resto era ben chiaro non solo agli estensori del Rapporto MacDougall, ma anche agli autori di *One market, one money*.

3. Nella costruzione dell'UME l'idea adottata è che la stabilizzazione va affidata agli ammortizzatori automatici nazionali, i quali in sé sono strumenti redistributivi tra individui o classi di reddito. Ovvero, la stabilizzazione rimane separata dalla distribuzione a livello sovranazionale, ma la stessa stabilizzazione si avvale di strumenti redistributivi a livello nazionale. È questione empirica, ma separata, stabilire se questi siano sufficienti.

4. La confluenza tra i due concetti è implicita anche in ragione della natura assicurativa di un eventuale sistema di stabilizzazione degli *shocks* simmetrici e asimmetrici. Razionalmente, a fronte del rischio di perdere in parte o per intero il reddito come conseguenza di una perdita locale di produttività, gli individui vorrebbero assicurarsi, ma sul mercato questo tipo di assicurazione non viene offerta. Occorre ricorrere all'assicurazione collettiva costituita, in uno Stato nazionale, dalle politiche monetarie e fiscali. Non esistono politiche monetarie e fiscali neutre con riferimento alla distribuzione dei costi e dei benefici.

5. La quantificazione dei pesi rispettivi di stabilizzazione e distribuzione è difficile. Varie ricerche econometriche espongono risultati molto diversi a seconda delle metodologie utilizzate, pur con riferimento agli stessi Paesi³⁰. In sostanza, se un esame appena serio di qualunque bilancio pubblico non può trascurare l'aspetto distributivo, il medesimo problema non è risolto da alcun programma di *risk sharing* congiunturale.

²⁹ Cfr. R. AHREND., J. ARNOLS, C. MOESER, *The sharing of macroeconomic risk: who loses (and gains) from macroeconomic shocks*, cit.

³⁰ Cfr. T. POGHOSYAN, A. SENHADJI, C. COTTARELLI, *The role of fiscal transfers in smoothing regional shocks: evidence from existing federations*, IMF Working Paper, WP/16/141, Washington, 2016.

2.5 Gli strumenti della solidarietà

I trasferimenti permanenti dei quali si paventa l'istituzione sono normalmente intesi come passaggio di risorse dal tesoro di uno Stato al tesoro di un altro Stato. I capi di imputazione sono esaustivamente elencati in *Stable money, sound finances* come segue: “*The explicit instruments for interregional redistribution should attempt to minimize the inherent dangers of interregional redistribution: distributional inertia preventing fund from being allocated according to changing needs; aid dependency leading to higher factor prices, hindering rather than fostering productivity gains and innovation; “grantsmanship”, profiting often richer and better organized recipients; moral hazard, i.e. creating eligibility artificially; and simple economic inefficiency, i.e. “cathedral in the desert”*”³¹.

I vari programmi di *risk sharing* proposti si avvarrebbero di trasferimenti, ma di trasferimenti temporanei, e quindi la loro pericolosità, vera o presunta, si ridurrebbe, sebbene non tanto da renderli facilmente accettabili. Secondo Wyplosz, almeno nell'esperienza USA (un esempio imprescindibile anche secondo questo autore), mentre i trasferimenti federali a Stati e autorità locali non cessano di suscitare polemiche politiche, “*transfers organized around individuals are remarkably free of controversies, beyond the inevitable amount of fraud which surrounds any tax and transfer system*”³².

La percezione politica di un eventuale trasferimento da Stato a Stato può essere diversa dalla percezione di un trasferimento alle persone di un altro Stato in determinate condizioni di bisogno. Dovrebbe suscitare almeno qualche attenzione il passaggio da uno schema nel quale, per semplificare ed esemplificare, i ricchi tedeschi (o olandesi) finanziano i poveri italiani (o greci) a uno schema nel quale si determina un aiuto dai tedeschi ricchi agli italiani poveri (e, in qualche misura, agli stessi tedeschi poveri). A parte l'aspetto della percezione, va rimarcato che nella logica del bilancio comune – a differenza del fondo *risk sharing* ancorato ai trasferimenti da Stato a Stato – le risorse disponibili sono gestite da un'autorità diversa dallo Stato delle persone beneficiarie. Si tratterebbe di un vero Ministro delle finanze europeo con competenze sulle entrate e sulle spese classificate in tale bilancio.

³¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Stable money, sound finances. Community public finance in the perspective of Emu*, cit., p. 6.

³² C. WYPLOSZ, *Monetary union and fiscal policy discipline*, CEPR, Discussion paper series, n. 488, London, 1991, p. 37.

2.6 European Unemployment Benefit Scheme (EUBS)

Semberebbe ovvio che uno schema di intervento per la stabilizzazione congiunturale asimmetrica debba riguardare la disoccupazione. Questa è la conseguenza inevitabile di un'economia in rallentamento; i sussidi di disoccupazione sono infatti significativamente correlati con il ciclo economico. Nei Paesi federali, a partire dagli Stati Uniti, esistono programmi centrali (federali) di sostegno ai disoccupati. Nel caso europeo, tuttavia, dispositivi di questo tipo presentano - al di là dell'accettabilità politica interna ai diversi Stati - numerosi problemi di attuazione e presuppongono "un certo grado di convergenza delle politiche e delle caratteristiche del mercato del lavoro"³³.

Di fatto, nonostante una certa tendenza a uniformare le modifiche alla normativa lavoristica, permane un'ampia eterogeneità³⁴ che si accompagna a forti differenze nei tassi di disoccupazione e di occupazione (si veda la Tabella 2). Questi divari indicano quanto sia lungo il cammino verso una convergenza strutturale e rendono possibile che - se il fondo *risk sharing* considerasse strettamente soltanto la disoccupazione congiunturale o di breve periodo - si possano verificare situazioni di trasferimento di risorse dalle economie strutturalmente deboli a quelle forti, pur tenendo conto che nel lungo periodo (10, 20, 30 anni?) ciascun Paese sarebbe/dovrebbe essere a saldo zero. Anche sotto questo profilo la pretesa di lasciare da parte gli aspetti equitativi appare vana.

In materia esiste una proposta del Governo italiano relativa a un "regime europeo di riassicurazione della disoccupazione" costituito da trasferimenti temporanei non discrezionali che verrebbero erogati in presenza di una contrazione dell'occupazione³⁵ superiore al punto percentuale rispetto alla media (dell'area dei Paesi aderenti) nello stesso anno. Alternativamente, il dato oltre il quale scatterebbe il sostegno

³³ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Ume*, Bruxelles, 2017, p. 32.

³⁴ "... designing a European unemployment insurance system would be a major task. Labour market institutions and laws differ widely in euro-countries ... Differences in labour market regulation and institution have very significant implication for the duration and type of unemployment. Creating a common insurance scheme will give countries an incentive to shape their labour market regulation in order to maximize the benefits from the common resources": G.B.WOLFF., *A budget capacity for Europe's monetary union*, Bruegel Policy Contribution, Brussels, 2012, p. 8.

³⁵ Il dato sull'occupazione è preferito al dato sulla disoccupazione per la sua maggiore robustezza statistica.

potrebbe essere costituito dalla riduzione dell'occupazione nel singolo Paese nella misura dell'1% rispetto all'anno precedente. L'erogazione sarebbe compresa tra lo 0,5% e l'1% del PIL e verrebbe finanziata annualmente mediante contributi nazionali pari allo 0,5% della crescita del PIL nazionale, fino a costituire un fondo di 50 miliardi (al 2015). Quanto incassato dallo Stato beneficiario verrebbe rimborsato dallo stesso nei successivi 5 anni³⁶.

Tabella 2 - Tassi di occupazione (20 – 64 anni) e di disoccupazione (in%). Germania e altri Paesi.

Paese	Occupazione 2000	Occupazione 2007	Occupazione 2016	Disoccupazione (dicembre 2017)
Belgio	66	68	68	6.3
Germania	69	73	79	3.6
Spagna	61	70	64	16.4
Francia	nd	nd	70	9.2
Italia	57	63	62	10.8
Olanda	74	78	77	4.4
Austria	71	73	75	5.3
Portogallo	73	72	71	7.8
Finlandia	72	75	73	8.7

Fonte: Eurostat

Secondo le simulazioni, nel periodo 1999 – 2015 anche l'Italia avrebbe goduto del fondo negli anni 2005, 2007 e 2013³⁷. Nel terribile 2009, quando il PIL diminuì del 5,5%, il Paese non avrebbe incassato alcun contributo. Il particolare si collega probabilmente al fatto che il tasso di disoccupazione reagisce con un certo ritardo ai mutamenti

³⁶ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *European unemployment benefit scheme*, Roma, 2016; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione: nove chiarimenti*, Roma, 2016; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *L'applicazione del fondo europeo per l'indennità di disoccupazione: una simulazione per gli anni 1999 – 2015*, Roma, 2016.

³⁷ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *L'applicazione del fondo europeo per l'indennità di disoccupazione: una simulazione per gli anni 1999 – 2015*, cit., p. 4.

macroeconomici sottostanti³⁸. Dopo il 2009 il fondo nel suo complesso avrebbe incrementato le proprie disponibilità senza che si verificassero occasioni “congiunturali” per erogarle.

Uno schema di assicurazione EUBS simile a quello del Governo italiano è stato studiato anche da esperti della Banca d’Italia. Dalle relative simulazioni risulta che nel periodo 2002 – 2008 la Germania sarebbe stata sempre tra i Paesi beneficiari, mentre l’Italia (nell’intero periodo 2002 – 2012) sarebbe stata sempre tra i principali finanziatori a causa sia di una maggiore incidenza del lavoro autonomo, sia della disoccupazione di lunga durata³⁹. Sul piano politico, meccanismi di questo genere contengono certamente una quota che può essere ricondotta alla categoria della solidarietà, ma l’ipotesi che un Paese afflitto da disoccupazione all’11 o 12% intervenga in aiuto del mercato del lavoro di un Paese con disoccupazione al 5 o al 6% integra un caso di solidarietà per così dire inusuale.

Resta tuttavia il fatto che interventi concernenti il mercato del lavoro (politiche attive e passive) potrebbero essere finanziati dal bilancio comune. Una volta superati i problemi legati alla non omogeneità dei sistemi nazionali, si otterrebbe il vantaggio di una redistribuzione orientata nella giusta direzione se gli interventi fossero scelti in modo da comporre un mix adeguato tra breve e lungo periodo, tenendo anche presente che la disoccupazione congiunturale può sfociare in disoccupazione strutturale attraverso i fenomeni di isteresi.

3. *Altre e più importanti funzioni di un bilancio comunitario*

Come discusso nelle pagine precedenti, e come risulta da quasi tutti i testi citati, il bilancio della zona euro è proposto come strumento di controllo di congiunture nazionali non allineate (in sostituzione o in aggiunta a uno specifico fondo di *risk sharing*). È inevitabile che tale compito sia collocato in primo piano, dato che in un’unione monetaria viene meno, per i singoli Paesi, lo strumento della svalutazione. Tut-

³⁸ Cfr. H. OKSANEN, *Smoothing asymmetric shocks vs. redistribution in the euro area: a simple proposal for dealing with mistrust in the euro area*, cit., p. 17, e la bibliografia ivi citata.

³⁹ A. BRANDOLINI., F. CARTA, F. D’AMURI, *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 254, Roma, 2014.

tavia al bilancio possono essere assegnati altri obiettivi che, nell'insieme, convergono verso il concetto e la prospettiva del federalismo.

3.1 *Come limitare le differenze*

Abbiamo più volte sottolineato che in tutti i meccanismi progettati per attenuare gli squilibri congiunturali si richiama la necessità di realizzare previamente un maggiore grado di convergenza. Le dinamiche degli ultimi anni si sono allontanate da tale obiettivo; ci si domanda quindi attraverso quali meccanismi si ritenesse o si ritenga possibile realizzare convergenza e coesione.

Il sistema della moneta unica è nato in un clima di cultura economica e politica incline a sottovalutare i problemi connessi con le differenze tra aree economiche e tra Stati. La sottovalutazione riguarda più gli strumenti o le politiche per limitare le divergenze che non le conseguenze delle medesime.

Lo studio *One market, one money* pubblicato nel 1990 su iniziativa della Commissione fu impostato sulla fiducia nella capacità dell'UME di amalgamare le diverse situazioni e sulla diffidenza riguardo alla capacità delle svalutazioni di risolvere stabilmente le situazioni di scarsa competitività. Tutto, o quasi, ruota attorno alla flessibilità del mercato del lavoro, alla moderazione salariale, alla sollecita e perfetta aderenza dei livelli salariali ai livelli di produttività. Il quadro di riferimento è ancora quello a forte prevalenza dell'industria (non ancora globalizzata). L'avversario principale è l'inflazione. L'avvento dell'UME avrebbe portato vantaggi alle aree arretrate anche superiori a quelli arrecati alle aree progredite. Vi si legge tra l'altro che "... *the main focus here is between regions and countries whose initial conditions differ markedly, for example advanced versus less-developed. There are arguments that go in off-setting directions, for example economy of scale advantages of the centre versus lower labour costs and faster potential productivity gains in the least favoured regions. There are no grounds for expecting the net balance of relative advantages to fall systematically in one direction or the other*"⁴⁰. E inoltre "*Old-style comparative advantage, in which countries specialize their production in distinct*

⁴⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, in "European Economy", 1990, n. 44, p. 20.

commodities, becomes less important. As a result sector-specific shocks become to a lesser degree country-specific in their impact. ... a credible monetary union will affect the behavior of wage-bargainers. They will be more careful about risking becoming uncompetitive, given that devaluation will not be an option"⁴¹.

Anche se nelle parti più analitiche del testo non mancano considerazioni favorevoli al ruolo della finanza pubblica centrale nel contesto dell'UME, nell'*executive summary* l'unico accenno alle asimmetrie congiunturali è del seguente tenore: "*the costs of absorbing country-specific economic shocks will be minimized if labour costs adjust relatively flexibly*"⁴².

Con la crisi sono emerse difficoltà diverse da quelle congiunturali. Ora, con il peggio alle spalle, la funzione di stabilizzazione congiunturale può tornare di attualità ma con intonazioni diverse rispetto ai primi anni '90. Allora lo scenario di riferimento era, o poteva essere, una zona euro abbastanza omogenea senza l'adesione di alcuni Paesi deboli, come per esempio l'Italia a causa del suo alto indebitamento pubblico. Di fatto, oggi, la zona euro comprende sistemi economici eterogenei, mentre la stessa crisi ha ampliato le differenze. Il *risk sharing*, come è stato sottolineato, richiede omogeneità e convergenza. Ne dovrebbe derivare che una funzione di pura stabilizzazione delle asimmetrie macroeconomiche sia concepibile soltanto per il sottogruppo dei Paesi euro più avanzati. Una simile prospettiva, tuttavia, offrirebbe ulteriore carburante all'ampliamento del solco tra Sud e Centro-Nord Europa. Il perpetuarsi e l'approfondirsi delle differenze non può non impattare negativamente sulla stabilità dell'intera costruzione della moneta unica.

È questo ciò che si paventava, ancora nei primi anni '90, sempre in *One market, one money*: "... regional disparities might become such that countries may have an incentive to withdraw from Emu. This does not only concern these countries, but may also weaken the credibility of Emu as a whole for those who stay in. Enhanced central public finance may therefore serve as an insurance for the credibility of the system"⁴³.

⁴¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, cit., p. 24.

⁴² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, cit., p. 13.

⁴³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, cit., p. 68.

Facendo astrazione da quanto è stato fatto o si potrà ancora fare in merito alle crisi vere e proprie, e senza distinguere nettamente tra andamenti congiunturali e condizioni strutturali, si può dire che oggi in Europa non esistono meccanismi di *risk sharing*, né programmi redistributivi. La riduzione dei divari regionali e tra Paesi rimane compito delle politiche che si avvalgono soprattutto dei fondi strutturali e, secondo la teoria politico-economica dominante, delle cosiddette riforme strutturali, che in gran parte si risolvono nella cosiddetta svalutazione interna, cioè nella riduzione di salari e stipendi, nonché nel ridimensionamento dei *welfare state* nazionali. In realtà né i fondi né, soprattutto, le ricette liberiste sembrano in grado di favorire una reale e/o rapida convergenza. Serve quindi dell'altro. Serve un ritorno non a Maastricht ma alla proposta federalista del Rapporto MacDougall.

3.2 *La soluzione federale*

La teoria del federalismo fiscale, nota e condivisa (sebbene esplicitamente soltanto nelle pagine interne) da *One market, one money*, assegna al nucleo di finanza pubblica di livello centrale non solo compiti di attenuazione degli squilibri congiunturali, con connessi inevitabili interventi redistributivi. La teoria afferma infatti l'esistenza di un *trade-off* tra finanza centrale e autonomia della politica fiscale dei Paesi aderenti alla stessa unione monetaria. Se non bilanciato da una finanza centrale di un certo peso, il passaggio all'unione monetaria comporta un ridimensionamento del perimetro di azione dell'operatore pubblico per i seguenti motivi: *a.* diminuzione delle entrate da signoraggio monetario; *b.* diminuzione delle entrate dovuta alla competizione fiscale; *c.* indebolimento delle politiche congiunturali di rilancio della domanda in caso di *shocks* simmetrici; *d.* produzione sub-ottimale di beni pubblici dovuta all'aumentata dimensione degli effetti di trabocamento⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. F. VAN DER PLOEG, *Macroeconomic policy coordination during the various phases of economic and monetary integration in Europe*, in "European Economy", Center Discussion Paper, vol. 61, Brussels, 1990; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, cit..., specialmente p. 168; M. CANGIANO, E. MOTTU, *Will fiscal policy be effective under Emu?*, IMF Working Paper, WP/98/176, 1998. Significativamente, in questo testo si afferma che con la moneta unica e l'ulteriore progresso dell'integrazione la funzione redistributiva non può essere esercitata soltanto a livello nazionale.

Riguardo al punto *b*, si deve sottolineare il fatto che da una capacità fiscale della zona euro l'Europa trarrebbe numerosi vantaggi a cominciare dal lato del finanziamento. Se questo fosse costituito dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche si metterebbe infatti un freno a una concorrenza fiscale ingiustificabile e, se in particolare fosse accolto il progetto di unificazione dell'imponibile, si offrirebbe alle imprese un contributo alla semplificazione⁴⁵.

Circa il punto *c* (politica fiscale in caso di contrazioni produttive simmetriche) la preferenza federalista per il livello centrale di governo discende specificamente dal fatto che il *deficit spending* di uno Stato o di una regione concentra i costi nella giurisdizione che si indebita, mentre i benefici (in un'unione doganale e monetaria) si estendono anche al di fuori. Tale politica si rivela quindi insoddisfacente.

In *Stable money, sound finances* la funzione di stabilizzazione degli squilibri simmetrici non appare tra le priorità: “*No explicit role is foreseen for the Community budget in Community-wide macroeconomic stabilization*”⁴⁶. L'idea di fondo, in quel momento, era di puntare al coordinamento: idea allora giustificata dal momento che l'unione monetaria avrebbe aumentato l'interdipendenza tra le economie europee. Ciò è in effetti avvenuto, riducendo però l'efficacia delle politiche nazionali⁴⁷. Di fatto, il coordinamento *ex ante* si è concretizzato sostanzialmente nei vincoli “austeri” alla politica fiscale degli Stati contenuti nel Patto di stabilità e sviluppo. Il coordinamento *ex post* resta, invece, un oggetto misterioso. Valga per tutti il caso della Germania, dell'eccedenza del suo bilancio pubblico e dell'ancor più notevole

“... as European integration proceeds, there are reasons to expect that demands for a larger central redistribution function – including social security – may emerge and put pressure on the limited size of the structural funds. ... as mobility increases, the existing decentralized system could be challenged and member states may have to pass on part of their redistribution function to the Eu to avoid relocations induced by marked differences in the provision and financing of public goods, as well as differences in social security systems”: M. CANGIANO, E. MOTTU, *Will fiscal policy be effective under Emu?* cit., p. 21. Dopo vent'anni, e una crisi assai severa, si può notare che i fenomeni, qui evocati, che avrebbero dovuto condurre alla centralizzazione si sono effettivamente verificati, ma senza indurre la necessaria consapevolezza politica e i conseguenti avanzamenti istituzionali.

⁴⁵ Cfr. G. ROSSOLILLO, *Sovranità fiscale nazionale o fiscalità europea?*, in “Il Federalista”, n. 2-3, 2016, pp. 148-150.

⁴⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Stable money, sound finances. Community public finance in the perspective of Emu*, cit., p. 6.

⁴⁷ Cfr. il paragrafo 4.2.

surplus della sua bilancia dei pagamenti (cfr. paragrafo 4.2), a fronte della situazione del Sud Europa.

Il punto *d* afferma che una determinata autorità sub-centrale spende (fino a massimizzare la differenza tra benefici e costi) in un determinato servizio pubblico se i relativi benefici rimangono all'interno del suo perimetro. Al contrario, per esempio, perché investire molte risorse nazionali nell'istruzione universitaria se molti/troppi laureati emigrano all'estero?

Si noti che le motivazioni federaliste di un bilancio proprio, e consistente, del governo centrale non sfociano necessariamente in un aumento della spesa pubblica complessiva sia perché si conviene che alcune funzioni pubbliche non vengono aggiunte ma solo trasferite dal livello nazionale al livello federale, sia perché a livello federale, e solo a quello, è possibile godere di rilevanti economie di scala (ad esempio nel settore della difesa).

Dal lato della spesa (servizi erogati o gestiti o almeno finanziati dalle autorità europee) le scelte possono essere abbastanza ampie e da assumere in relazione a obiettivi diversi. Un sussidio di disoccupazione (per i primi sei mesi o il primo anno) potrebbe manifestare una buona sensibilità congiunturale ma, per la sua realizzabilità, dovrebbe superare i problemi di eterogeneità del mercato del lavoro ai quali si è già fatto cenno. Non sarebbe futile, invece, prevedere interventi nel campo della formazione del capitale umano. La scuola è infatti normalmente considerata un elemento identitario delle varie nazionalità, e pertanto non armonizzabile. Tuttavia, a livello europeo e della formazione superiore, abbiamo l'esperienza positiva dell'Erasmus. Inoltre, l'apprendimento della matematica e delle lingue straniere non contribuisce a rinsaldare le identità nazionali. E comunque ciò che serve è un progresso verso la formazione di un'identità europea, che non può essere limitata alle *élites* (fino ad oggi tre milioni di studenti) dell'Erasmus. D'altra parte, un programma europeo di borse di studio per i giovani, a partire anche dalla scuola elementare o media e da assegnare estesamente alle famiglie di disoccupati o inoccupati o al di sotto di determinati livelli di reddito, non si scontrerebbe con nessuna identità nazionale, ma renderebbe chiaro ad ampi settori dell'opinione pubblica che l'Europa non si occupa soltanto di mercati finanziari e di banche.

Dato che è irrealistico immaginare che a fronte di un determinato aggregato di finanza pubblica, con spese ed entrate, si determini in ogni territorio un residuo fiscale pari a zero (spesa pubblica uguale a imposizione), l'aspetto distributivo va affrontato e risolto, ma anzitutto accettato. Come si è visto, fino a oggi esso ha paralizzato ogni ipotesi di fondo congiunturale per gli squilibri asimmetrici, anche da parte dei più attenti a

evitare (nell'arco di qualche anno) trasferimenti da un Paese all'altro. Un bilancio pubblico europeo implica inevitabilmente che non tutti pagheranno e non tutti riceveranno nella stessa misura. Tuttavia, rispetto a un fondo per gli *shocks* regionali o nazionali, il bilancio comune può essere meglio strutturato per realizzare un bene pubblico (dotato di non rivalità e non escludibilità) e per organizzare la redistribuzione interpersonale.

È auspicabile un bilancio caratterizzato da un forte impegno verso il capitale umano. Il suo miglioramento andrebbe, prima o poi, a vantaggio di tutti, anche perché la mobilità delle persone, soprattutto di quelle qualificate, è maggiore rispetto ai tempi in cui l'UME fu progettata. Insomma, potrà avvenire che una persona facoltosa di Monaco, pagando un'imposta europea, contribuisca alle spese scolastiche di un giovane di Messina. Potrà anche avvenire che un tedesco si troverà un italiano tra i medici curanti di una clinica della Baviera.

4. *Federalismo e liberismo*

Un sistema razionale di governo a più livelli, in regime di unione monetaria, limita i poteri dei governi decentrati, per esempio imponendo loro vincoli di bilancio, ma attribuisce nuove e più ampie capacità di intervento al governo centrale. Complessivamente ne scaturisce un miglioramento del ruolo dell'operatore pubblico. Se, come avviene con l'UME, ci si limita a frenare le politiche nazionali senza avviare ragionevoli politiche centrali l'azione collettiva viene sacrificata. Ma non è detto che questo risultato non sia voluto, o almeno apprezzato, da chi condivide la dominante ideologia politico-economica liberista.

4.1 *La profezia di Hayek*

In verità, la lettura delle ricette (genericamente) federaliste non è univoca. Già nel 1939 Friedrich von Hayek stabilì che: “...*the abrogation of national sovereignties and the creation of an effective international order of law is a necessary complement and the logical consummation of the liberal program*”⁴⁸.

⁴⁸ F.A. VON HAYEK, *Individualism and economic order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1947, cap. XII, “The economic conditions of interstate federalism” (ripubblicato in “New Commonwealth Quarterly”, V, n. 2, 1939), p. 269.

La concorrenza fiscale può essere, fino a un certo livello, benefica ma oltre è negativa perché, come sta avvenendo, costringe a concentrare il prelievo su imponibili poco mobili come il lavoro scarsamente qualificato. Le conseguenze, in termini di crescita delle diseguaglianze e insufficiente domanda aggregata, sono note. In proposito Hayek sottolinea, apprezzando, che, all'interno di un'unione doganale con libera circolazione delle merci, agli Stati diventa quasi impossibile applicare imposte come le accise. Con la libera circolazione dei capitali, lo stesso vale per le relative imposte.

E sempre Hayek richiama la questione distributiva. A livello federale questa impedisce quella che oggi chiameremmo politica industriale dato che: *“Is it likely that the French peasant will be willing to pay more for his fertilizer to help the British chemical industry? Will the Swedish workman be ready to pay more for his oranges to assist the Californian grower? Or the clerk in the city of London be ready to pay more for his shoes or his bicycle to help America or Belgian workmen?”*⁴⁹.

Più in generale, all'interno dello Stato nazionale il richiamo al nazionalismo consente al Governo di praticare politiche economiche dirigiste; all'interno di una federazione i nazionalismi sopravvivono e convivono creando ostacoli alla politica economica. *“Although, in the national state, the submission to the will of a majority will be facilitated by the myth of nationality, it must be clear that people will be reluctant to submit to any interference in their daily affairs when the majority which directs the government is composed of people of different nationalities and different traditions. ... There seems to be little possible doubt that the scope for the regulation of economic life will be much narrower for the central government of a federation than for national states”*⁵⁰.

Se quindi auspichiamo, con Hayek e con tutti i liberisti, un governo dell'economia a scartamento ridotto, eccoci serviti. È l'attuale UME.

4.2 Neppure la crisi

Venendo a tempi molto più recenti rispetto a quelli degli scritti di Hayek, non si può non notare che in Europa si è usciti da una crisi severa e prolungata grazie, in larga misura, alla politica monetaria.

⁴⁹ F.A. VON HAYEK, *Individualism and economic order*, cit., pp. 262-263.

⁵⁰ F.A. VON HAYEK, *Individualism and economic order*, cit., pp. 264-265.

Anche nel periodo più difficile si è rinunciato a manovrare la politica fiscale, sia a livello comunitario, sia a livello di singoli Stati. Ancora una volta si è trascurato di considerare che un modesto disavanzo a livello comunitario avrebbe ottenuto effetti superiori a quelli derivanti da disavanzi più rilevanti riguardanti soltanto una parte, anche maggioritaria, degli Stati. In una situazione di mercato unico e di moneta unica, gli effetti, cioè i moltiplicatori, associati a incrementi di spesa pubblica o a riduzioni di imposte sono inferiori, se derivanti da politiche nazionali isolate, a quelli conseguenti a politiche complessive. Le differenze si concentrano sulla propensione all'importazione.

L'esperienza della crisi è stata tuttavia disarmante anche sotto un ulteriore profilo. Più volte, nel corso della crisi, autorità come il FMI hanno consigliato di procedere a politiche fiscali espansive almeno da parte dei Paesi, come la Germania, a basso indebitamento. A tali richiami non è stato dato seguito. Superfluo sottolineare che iniziative di questo tipo non avrebbero comportato trasferimenti permanenti.

La contrarietà tedesca alle prospettive espansive, per l'Europa e per la stessa Germania, si estende dai temi di finanza pubblica a quelli del commercio estero. Dal 2011 la Germania non rispetta i limiti imposti dalla procedura sugli squilibri economici che prevede un tetto nella misura del 6% del PIL. Negli anni più recenti il surplus si colloca invece tra l'8% e il 9%. Ancorché inerti, le autorità comunitarie sono consapevoli dei problemi creati dal protrarsi di saldi di questa entità⁵¹. L'elevata competitività dell'industria tedesca sui mercati internazionali rappresenta una storia economica di successo che, se ha condotto la Germania alla piena occupazione, soprattutto negli ultimi anni non dispensa agli stessi tedeschi livelli di benessere (approssimati dal PIL pro capite) tanto elevati quanto l'andamento della bilancia dei pagamenti lascerebbe intendere (si veda la Tabella 3).

⁵¹ “*Current account surpluses do not pose a sustainability issue for the country concerned. However, prolonged large surpluses may reflect sub-optimal investment and reduced growth potential. Moreover, large and growing surpluses imply increasing exposure of the country concerned as an international creditor, since a growing share of assets are out of control of domestic regulators and policy makers and may bear exchange rate risk. Large current account surpluses may matter also for partner countries, as surpluses are the counterpart of deficits somewhere else. Risk of disorderly rebalancing are higher when some countries run large surpluses ... surpluses deserve attention from the viewpoint of supra – national macroeconomic surveillance*”: EUROPEAN COMMISSION, *The macroeconomic imbalance procedures. Rationale, process, application: a compendium*, Brussels, 2016, p. 49.

Inoltre, al surplus di un'economia corrisponde il disavanzo di un'altra o di altre, ma mentre i disavanzi prima o poi hanno termine se, per esempio, i mercati finanziari riducono più o meno improvvisamente i prestiti alle economie in disavanzo, le eccedenze possono continuare a riprodursi senza fine. Se un Paese delle dimensioni della Germania può contare su un avanzo costante, per quel Paese l'attrattiva di un fondo di *risk sharing* del tipo di quelli di cui abbiamo parlato si riduce sensibilmente.

Tabella 3 - *Prodotto interno lordo pro capite. Tassi di incremento annui. Germania e altri Paesi. 2011 – 2016*

<i>Paesi e aggregati</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<i>Somma 2011 - 2016</i>	<i>Somma 2012 - 2016</i>
Francia	1.6	-0.3	0.1	0.4	0.6	0.8	3.2	1.6
Germania	5.6	0.3	0.2	1.5	0.9	0.7	9.2	3.6
Italia	0.4	-3.1	-2.9	-0.8	1.1	1.2	-4.1	-4.5
Portogallo	-1.7	-3.6	-0.6	1.4	2.2	1.9	-0.4	1.3
Spagna	-1.3	-3.0	-1.4	1.7	3.5	3.3	2.8	4.1
Area euro	1.8	-1.1	-0.6	1.0	0.9	0.7	2.7	0.9
Unione europea	1.8	-0.6	0.0	1.4	2.0	1.6	6.2	4.4

Fonte: World Bank

5. Conclusioni

Se si rileggono i testi fondanti delle analisi più significative dell'integrazione europea (per tutti il Rapporto MacDougall) e della capacità dell'Europa di governare la propria economia, non si ha l'impressione di trovarsi di fronte a una costruzione intellettuale e a una proposta politica superate. In realtà, le valutazioni elaborate al momento dell'introduzione della moneta unica peccano di eccessivo ottimismo, e di qualche cecità. Si ritenne allora, infatti, che questa – unitamente al completamento del mercato unico e alla liberalizzazione dei movimenti di persone, merci e capitali – avrebbe condotto alla riduzione delle differenze tra economie nazionali. Si diede inoltre eccessivo credito alla vulgata di teoria economica allora dominante, incline a sminuire l'importanza delle politiche di bilancio e a sopravvalutare le virtù delle politiche dell'offerta.

Le difformità tra le economie europee esistenti negli anni '90 avrebbero dovuto invece sollecitare maggiore attenzione agli aspetti distributivi dell'operatività dell'UME. Si sono invece giudicati sufficienti i fondi "strutturali" disponibili all'interno di un bilancio complessivo dell'UE delle dimensioni inferiori a un punto di PIL. Inoltre, nulla si è fatto in ordine alla concorrenza fiscale e ai paradisi fiscali interni: la concorrenza fiscale ha aspetti positivi perché accresce la responsabilità e il rigore nelle scelte dei governanti, ma non può applicarsi, per esempio, nei rapporti tra Lussemburgo, da una parte, e Grecia dall'altra.

Nel primo decennio del nuovo secolo è intervenuta una crisi, prima finanziaria e poi reale, non innescata dal debito pubblico, bensì da quello privato, alla quale in Europa si è voluto ovviare soltanto imponendo l'austerità. Un sistema europeo dotato di una sola moneta ma anche di un bilancio centrale di dimensioni significative non avrebbe impedito il manifestarsi della crisi, ma ne avrebbe certamente limitato la portata. Il confronto con quanto è avvenuto negli Stati Uniti è molto istruttivo. La parziale uscita dalla crisi, sopraggiunta in Europa con un certo ritardo, è opera di una politica monetaria senza precedenti nella storia. Sebbene tale politica abbia guadagnato molti meriti, essa si rivela inadatta a contrastare le differenze di produttività tra aree economiche e di prospettive di sviluppo dei vari Paesi, nonché, ovviamente, a ridurre i divari di reddito e patrimoniali tra classi sociali. Quando si respinge ogni ipotesi di politica fiscale europea per evitare complicazioni eque distributive si finge di dimenticare che anche la politica monetaria non è neutrale.

L'integrazione europea è nata in una prospettiva di coesione. Questa può e deve essere coltivata in ambiti diversi, tra i quali quello culturale. Ma verso la coesione si procede anche mediante la solidarietà che, a sua volta, deve avvalersi degli strumenti della finanza pubblica: prelievi e spese. Fino a oggi non solo ogni ipotesi di bilancio pubblico della zona euro, ma anche di modesti interventi a copertura di rischi congiunturali asimmetrici, è stata respinta a causa del rifiuto di accettare trasferimenti permanenti da un Paese all'altro. Contemporaneamente non si cessa di paventare e di criticare il crescere dei nazionalismi. Tuttavia, escludere che possa mai avvenire che, ad esempio, tedeschi, olandesi e lussemburghesi paghino, ad esempio, per italiani, spagnoli e greci non è nazionalismo? In verità con un bilancio europeo (di qualche consistenza, tra il 3 e il 5% del PIL) finanziato con un'imposta europea (sostitutiva di un prelievo nazionale), in sé moderatamente

progressiva, sarebbero i più abbienti – non importa se tedeschi, olandesi, lussemburghesi, italiani, spagnoli o greci – a pagare qualcosa in più per beni pubblici e servizi goduti da tutti: non importa se ricchi o poveri e se del Nord o del Sud Europa. È una prospettiva che non si accetta per nazionalismo o per egoismo?

Abstract - As already envisaged in the 1970s (MacDougall Report) monetary policy alone is not enough to sustain growth in the entire Eurozone. Contrary to the expectations of political and economic élites in 1990s, monetary union did not reduce differences in Europe. The ECB sets nominal interest rates while inflation in every single country may be high or low. There is certainly a need for a European-level fiscal policy as well as a brake on tax competition. A budget between 3 – 5 points of GDP is the appropriate instrument. His financing would be based on a specific tax transferred from the national level to the European level. Due to the present fiscal competition the most proper common tax would be the corporate tax. On the expenditure side,

investments in infrastructures will be useful as well as some programs in education. Sharing a part of tax system, ensuring more education and limiting disparities in welfare rules can bring the Eurozone closer to an “optimal currency area” which would be the most suitable environment for a monetary union. A common European budget requires a certain amount of transfers. However these would not be transfers from rich countries to less affluent ones. The costs of services and public goods enjoyed by Germans and Italians will be borne by taxpayers no matter if German or Italian according to normal and desirable progressiveness criteria. There won't be any progress toward European integration without this fundamental reform.

**LA SCIENZA DELLA POLITICA TRA “SCIENTISMO”
E CRISI D’IDENTITÀ. UNA DISCIPLINA SENZA
IL POLITICO**

di Giuseppe Ieraci

Introduzione

Vorrei chiarire che il titolo di questo scritto non vuole essere un gioco di parole, ma alludere a un problema di identificabilità di una disciplina nei dipartimenti di scienze politiche e sociali, dove la politica è un oggetto esplicito di studio sia pure accostato in modi differenti. Per ciò, quando dico “scienza della politica” intendo la *scienza politica* in senso proprio, come un corpo disciplinare distinto, con il suo metodo, i suoi concetti, le sue teorie. Il problema che qui si presenta è duplice. Infatti, non solo l’agire politico (come l’agire economico, del resto) è ubiquo – “*Polemos* è sempre”, diceva il Greco nel romanzo-anabasi di Primo Levi *La tregua* – ma nelle *scienze politiche* (quindi anche nei nostri dipartimenti) lo studio dell’agire polemico si ritrova in svariati settori disciplinari. Lo troviamo in primis nella filosofia politica, che è forse tra tutte la disciplina la più collegata alla scienza della politica, potendo vantare con questa ultima oserei dire un legame genetico; lo troviamo nella sociologia, particolarmente nella sociologia politica, con la quale in definitiva originariamente la scienza della politica si identifica¹; lo troviamo poi nella storia ovviamente, sia perché lo storico fornisce allo scienziato politico

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Trieste.

¹ Queste distinzioni disciplinari, tra sociologia e scienza della politica, ma più nello specifico tra sociologia politica e scienza della politica, sono trattate da G. SARTORI, *Alla ricerca della sociologia politica*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, n. 4, 1968, pp. 597-639.

il materiale sul quale lavorare², sia perché, prima dell'avvento della "storia sociale" e degli approcci *lato sensu* antropologici, la storia il cui studio si è coltivato e che è stata insegnata era quella dei governi, degli stati e delle loro relazioni, insomma era essenzialmente la "storia politica"; troviamo infine lo studio dei fenomeni politici nel diritto, anche in questo caso perché diritto e scienza della politica sono accumulati nell'interesse per lo stato e le sue dinamiche, ovverosia per ciò che Max Weber chiamava il potere legittimato per via razionale-legale.

In Italia, la scienza della politica è una disciplina relativamente giovane. La prima cattedra viene assegnata a Giovanni Sartori nel 1966 alla Facoltà Cesare Alfieri dell'Università di Firenze, anche se le Facoltà di Scienze Politiche erano a quel tempo già diffuse e abbastanza consolidate nel paese. La più antica tra queste è ancora quella fiorentina già menzionata, che nasce nel 1874. Altre tre nasceranno in seguito a Padova, Pavia e Roma nel 1924, e nel 1927 viene istituita a Perugia la Facoltà Fascista di Scienze Politiche³. In questo trascorrere, la comunità degli scienziati politici italiani è cresciuta molto, fino ad essere presente in 40 Atenei nazionali con un totale di oltre 180 tra ricercatori e professori⁴. Ma, parafrasando Giovanni Sartori⁵, viene oggi da chiedersi quale sia il destino di questa disciplina, che così difficilmente si è affrancata dagli studi giuridici, da quelli filosofici e sociologici.

La scienza della politica è (o era) infatti distinguibile da altri corpi disciplinari interessati alla politica sostanzialmente in virtù dell'a-

² Questa posizione si trova in G. MOSCA, *Elementi di scienza politica*, Torino, Bocca, 1896, e in G.E.C. CATLIN, *A Study of the Principles of Politics*, London, Allen and Unwin, 1930, due padri fondatori della scienza della politica contemporanea. Ma anche, sia pure con accenti critici, in Max Weber, in quale discute "il presupposto tacito che la "storia" sia una disciplina che raccolga del materiale, oppure sia una disciplina puramente "descrittiva", che nel caso più favorevole reca con sé dei "fatti" i quali servono come pietra di costruzione per il lavoro scientifico "vero e proprio", ancora da cominciare", M. WEBER, *In polemica con Eduard Meyer*, in M. WEBER, "Il metodo delle scienze storico sociali", Milano, Mondadori, 1974, p. 146.

³ Per tutto questo rinvio a G. FREDDI, D. GIANNETTI, *The Current State of Political Science in Italy*, in H. KLINGENMANN (a cura), "The State of Political Science in Western Europe", New York, B. Budrich Publishers, 2007, p. 256.

⁴ Questi dati si riferiscono ancora agli inizi degli anni Duemila. Cfr. G. CAPANO, *Abbiamo quello che meritiamo? L'insegnamento della scienza politica nelle Università italiane*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", 3, 2005, pp. 495-524.

⁵ Cfr. G. SARTORI, *Where is Political Science Going in the 21st Century?*, in "Central European Political Science Review", vol. 18, n. 67, 2017, pp. 12-21.

dozione di un *approccio teorico-concettuale* inedito e di un *metodo d'indagine specifico*. Non voglio ovviamente sostenere che la scienza della politica abbia mai avuto un “paradigma unificante”, neppure rintracciabile nel pluralismo come infatti cautamente qualcuno ha notato⁶, ma ritengo che vi sia stata una stagione, culminata forse negli anni Settanta del secolo trascorso, durante la quale anche le differenze negli approcci e nei metodi non erano così grandi da rendere impossibile la comunicazione tra gli scienziati politici. Oggi non più. Questa scienza della politica che comunica poco, noi scienziati politici europei eravamo soliti chiamarla “*americana*”, ma ormai si è diffusa endemicamente. “Pensate che la scienza politica americana sia leggibile?, interessante?, rilevante? – sono le crude parole di Giovanni Sartori – Forse mi trovo ancora a far parte di una minoranza intensa, ma sono incapace di leggerla. Non la trovo leggibile. Certo, se volessi, con l’aiuto di qualche assistente, potrei affrontarla. Ma sono incapace di capirla – questo in termini diretti è ciò che intendo quando dico che non la trovo leggibile.”⁷

1. *L'approccio della scienza politica delle origini*

La scienza della politica delle origini – con ciò intendendo il turno di tempo che va dalla svolta comportamentista degli anni '30 del novecento fino agli anni '70 – pur tra le differenze di scuole e di pensiero, aveva una certa unitarietà di approccio, riconducibile alla ricerca comune d’identificare l’oggetto e la sua specificità tra i vari ambiti d’azione sociale (*Che cos’è la politica?*, questo era l’interrogativo di fondo)⁸. Comunque interpretata, la politica per i fondatori aveva sempre qualcosa a che fare con il conflitto o il confronto (tra decisioni, tra parti), che determinava vincitori e vinti, e con gli strumenti o i metodi che in questo confronto si usavano per prevalere o fissare le posizioni acquisite (organizzazioni, istituzioni). La scientificità dello studio della politica stava dunque nel tentativo d’individuare in modo

⁶ Così T.J. Lowi, che scrive: “Nessun’altra teoria o approccio era giunto tanto vicino a definire e unificare il campo della scienza politica quanto il pluralismo [...]”. Cfr. T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, a cura di M. CALISE, Bologna, il Mulino, 1999, p. 6.

⁷ G. SARTORI, *Where is Political Science Going*, cit., p. 13.

⁸ Questo interrogativo era quello di G. SARTORI, *Logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano, SugarCo, 1979, pp. 189-211, e di M. STOPPINO, *Che cos’è la politica*, in “Quaderni di Scienza Politica”, n. I, 1994, pp. 1-34.

universale l'oggetto della politica e, parimenti, di classificare esaustivamente gli strumenti ai quali gli attori politici ricorrono nel conflitto/confronto.

Per rendere conto in modo immediato della portata di questo tentativo, basti citare la celebre polemica di Max Weber contro Eduard Meyer, che certo si riferiva in generale al problema conoscitivo sociologico, ma che può essere facilmente estesa alla scienza della politica. Weber polemizzava con Meyer sostenendo che le scienze sociali perseguivano la ricerca di “regole” o “leggi” della vita sociale, che rendessero certe situazioni di questa riconoscibili in modo universale. Weber non negava che anche lo scienziato sociale partisse dalla osservazione degli accadimenti della storia, né ne negava la loro irriducibilità l'uno all'altro, ma sosteneva che se quello dello storico è un approccio ideografico, quello dello scienziato sociale è un approccio nomotetico. Infatti, per via della ricerca di nessi causali tra gli accadimenti⁹, lo scienziato sociale è portato ad estrapolare leggi generali, dunque regolarità e collegamenti sistematici (universali) tra due o più accadimenti o eventi storico-sociali. L'analisi causale alla quale è sottoposto l'universo degli accadimenti storico-sociali genera dei veri e propri modelli esplicativi – anche se Weber non si spinge fino a chiamarli così. In sintesi, come scriveva Norberto Bobbio: “Lo storico dovrebbe cominciare a domandarsi se sia possibile conoscere un qualsiasi fatto individuale senza far uso di concetti generali”¹⁰.

Ma quali sarebbero queste “leggi generali” del comportamento politico? Travalica gli scopi di questa breve nota portare in rassegna tutti i tentativi di fondare una teoria generale della politica¹¹ o anche più limitatamente teorie cosiddette “a medio raggio”¹², però può risultare abbastanza evidente che per un lungo periodo la scienza della politica si è occupata direttamente o mediatamente delle dinamiche del potere politico e del conflitto che si determina quando gruppi contrapposti lottano per l'affermazione. In altri termini, le teorie politiche positive si distinguevano per un tratto comune, che era l'attenzione per

⁹ Cfr. M. WEBER, *In polemica con Eduard Meyer*, cit., pp. 156-159, p. 168.

¹⁰ N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Bari, Laterza, 1969, p. 22.

¹¹ Per una prima rassegna di questi tentativi teorici, cfr. M. STOPPINO, *Potere ed élites politiche*, in A. PANEBIANCO (a cura), “L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie”, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 221-253.

¹² Per esempio, teorie che affrontano problemi specifici del comportamento politico o della sfera politica, la partecipazione, il sistema partitico, le organizzazioni complesse, l'amministrazione, le politiche pubbliche, e così via.

il *politico*, proprio nel senso schmittiano: la politica è la dimensione dell'agire sociale entro la quale s'individua il nemico e si scatena il conflitto. Le proposte teoriche delle origini sono massimamente attente alla dimensione del potere, pensiamo alla sociologia del potere politico in M. Weber, al carattere relazionale del potere nella teoria di H.D. Lasswell e anche alla teoria di T. Parsons, che vede nel potere il "mezzo circolante" tipico nel sottosistema politico. Vero è che questa enfasi tende gradualmente ad attenuarsi nel corso dello sviluppo della disciplina, ma ancora nella fase culminante dello struttural-funzionalismo e dell'analisi sistemica queste dimensioni restano almeno sullo sfondo e ben presenti. Per D. Easton il sistema politico serve alla "allocazione *imperativa* dei valori" e questa imperatività non può che essere garantita dalle leve del potere, che serve a vincere il conflitto e ad imporre i valori in oggetto.

2. *Il metodo della scienza politica dalle origini ad oggi*

Se l'approccio nomotetico delle origini è un tratto unificante e distintivo della scienza della politica, l'altro tratto era dato dall'adozione di uno stile d'indagine analitico, che culminava nella formulazione stringente di concetti che si voleva dovessero essere "fondati empiricamente" - formulazione solo apparentemente esoterica, ché in definitiva alludeva al controllo degli stessi per via di osservazioni e di misurazioni. Inoltre, i collegamenti tra queste osservazioni e misurazioni venivano validati in base ai canoni della ricerca scientifica comparata di J.S. Mill. Formulazione dei concetti e comparazione diventano i due capisaldi della metodologia della scienza della politica.

Vero è che la scienza della politica si è successivamente divisa sul piano metodologico tra un'ala dura incline all'impiego del controllo statistico-matematico e all'analisi quantitativa e seriale, contrapposta ad un'ala morbida, che ha invece proseguito nel solco dell'analisi qualitativa¹³. Ma entrambe le tradizioni hanno mantenuto nella formulazione *analitica* dei concetti e nella comparazione due punti

¹³ Cfr. G. ALMOND, *Tavole separate: scuole e sette nella scienza politica*, in G. ALMOND, "Cultura civica e sviluppo politico", a cura di G. PASQUINO, Bologna, il Mulino 2005, pp. 119-140, che combina questa divisione della scienza politica sul piano metodologico con quella verificata sul piano ideologico, tra una visione di sinistra e una di destra.

imprescindibili sul piano metodologico. Infatti, se l'approccio della scienza della politica voleva essere teorico e nomotetico, il metodo selezionato per soddisfare questa ambizione avrebbe dovuto facilitare il riconoscimento di tratti unici e universali nei fenomeni studiati e, di converso, aiutare la scienza della politica a liberarsi dalla "tirannia" del fatto unico e individuale del metodo storico tradizionale. Formulazione dei concetti e comparazione sembravano le risposte metodologiche appropriate per emancipare la scienza della politica sia dagli studi storici che da quelli giuridici.

Sulle strategie per giungere alla formulazione dei concetti si potrebbe disquisire lungamente, comunque sia il punto di approdo è nelle scienze sociali il tipo ideale weberiano e nella logica la teoria dei tipi di Bertrand Russell. Secondo Russell, quello che il senso comune definisce come "cose" (una sedia, un edificio, una bicicletta), sono conoscibili universalmente in quanto scomponibili analiticamente in "fasci di qualità"¹⁴. Un fenomeno complesso può essere scomposto in molteplici unità d'analisi riconoscibili e questa scomposizione per unità sempre più specifiche è il significato del metodo analitico d'indagine e dell'atomismo logico, come lo stesso Russell chiama la sua filosofia. Le qualità che noi riconosciamo in oggetti diversi sono ciò che ci consentono di denominarli in uno stesso modo e di comunicare tra di noi. Per esempio, quando nelle scienze sociali usiamo la parola "stato", siamo ben consapevoli che la Francia e l'Italia sono due entità diverse, la loro configurazione territoriale non coincide, la gente che vi abita non è la stessa, le lingue che si parlano sono diverse, e si potrebbe continuare pressoché all'infinito enumerando proprietà e qualità. Secondo Russell, proprio questo rischio di dover enumerare all'infinito tutte le qualità di ciascuna "cosa" spinge l'intelletto umano a selezionarne alcune per rendere intellegibili i fenomeni che si osservano e per poter comunicare¹⁵. La Francia e l'Italia sono così due "cose"

¹⁴ Cfr. B. RUSSELL, *An Inquiry into Meaning and Truth*, New York, W.W. Norton & Company, 1940.

¹⁵ Altrove, Russell spiega l'importanza della formazione dei concetti – anche dal punto di vista meramente sociale – ricorrendo ad un artificio narrativo. Lungo il fiume Isis, vivono gli Isidiani. La loro lingua comprende le parole 'sanguinerola', 'trotta', 'persico' e 'luccio', ma non quella 'pesce'. Alcuni Isidiani pescano lungo il fiume ciò che noi chiameremmo un salmone. Si apre una disputa feroce, alcuni affermano che quell'animale acquatico sia un tipo di luccio, altri che si tratti di un animale orribile e osceno e che chiunque lo menzioni debba essere cacciato dal villaggio. Dal villaggio vicino arriva un giorno un altro pescatore, che dice: "Nella nostra tribù abbiamo la parola 'pesce', che

completamente diverse, ma se selezioniamo analiticamente la qualità del *territorio* e del *monopolio della violenza* (seguendo, come noto, M. Weber), Francia e Italia possono essere identificate come “stati”, cioè questa volta come due fenomeni identici. I concetti, dunque, altro non sono se non nomi che attribuiamo a molte cose, delle quali selezioniamo caratteristiche specifiche e riconoscibili. Il concetto nelle scienze sociali è in definitiva un analogo del numero nella matematica e nella logica formale, qualcosa che non esiste nella realtà e dunque l’insieme di tutti gli insiemi composti da una data serie di oggetti o elementi.

Evidentemente, l’approccio della logica matematica alla formazione dei tipi presenta analogie profonde con la nozione di *tipo ideale* che dobbiamo a Max Weber: “[il tipo ideale] rappresenta un quadro concettuale, il quale non è la realtà storica, e neppure la realtà sociale vera e propria [...]: ha il significato di un puro concetto-limite ideale, a cui la realtà deve essere commisurata, al fine di illustrare determinati elementi significativi del suo contenuto empirico”¹⁶. Anche per Weber il tipo ideale non è una *cosa*, come non è una cosa il numero per il matematico e il logico: “[il tipo ideale] è ottenuto mediante l’accentuazione unilaterale di uno o di alcuni punti di vista, e mediante la connessione di una quantità di fenomeni particolari diffusi e discreti [...], corrispondenti a quei punti di vista unilateralmente posti in luce, in un quadro concettuale in sé unitario. Nella sua purezza concettuale questo quadro non può mai essere rintracciato empiricamente nella realtà; esso è un’utopia [...]¹⁷.

Il carattere multidimensionale del concetto-tipo ideale consente la scomposizione dello stesso lungo linee d’indagine limitate e predefinite: per studiare lo stato, ad esempio, basta approfondire l’indagine lungo le due dimensioni concettuali del monopolio della violenza e del territorio, non è necessario elencare e investigare tutte le differenze specifiche tendenzialmente infinite tra tutti gli stati dell’universo. Il ri-

usiamo per le sanguinole, le trote, il persico, i lucci e anche per questa creatura che sta causando tra di voi questo gran dibattito”. Ma gli Isidiani rifiutano indignati di adottare ciò che in definitiva è un “quantificatore esistenziale”, nei termini della logica. Cfr. B. RUSSELL, *Logic and Ontology*, in B. RUSSELL “My Philosophical Development”, Londra. Allen & Unwin, 1959, pp. 231-232.

¹⁶ M. WEBER, *L’“oggettività” conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, in M. WEBER, “Il metodo delle scienze storico sociali”, Milano, Mondadori, p. 112.

¹⁷ M. WEBER, *L’“oggettività” conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, cit., p. 108.

cercatore effettua una selezione mirata e delle scelte circa le dimensioni da investigare¹⁸. Nella sua polemica contro Eduard Meyer, Weber in definitiva sostiene che anche lo storico “prende in considerazione solo gli elementi storicamente “significativi”” di un dato oggetto di studio, ma questa selezione “contiene il problema che per essa è decisivo, dal momento che rimane appunto da indagare quale sia la caratteristica logica degli elementi storicamente “significativi””¹⁹. Inoltre, questa selezione non è certo finalizzata ad una mera classificazione dei fenomeni ma serve a gettare luce sui nessi causali tra i fenomeni stessi. Si tratta cioè di “una selezione che – mettendo in disparte la piena infinità degli elementi tanto “generalizzati” quanto “individuali” del “dato” – determina positivamente lo scopo e la direzione dell’imputazione causale”. A tal fine, “la comparazione con processi “analoghi” entra allora in campo come un mezzo di questa imputazione”²⁰. Nell’impossibilità di mostrare i nessi di causazione per via sperimentale, la comparazione analogica si presta alla bisogna e l’elaborazione di tipi ideali è il prerequisito di tale metodo d’indagine. Su queste linee, la comparazione è stata per decenni il metodo principe della scienza della politica e delle scienze sociali in genere²¹.

Conclusione

Ho fin qui descritto volutamente un quadro relativamente lontano e delle origini, perché se una perdita d’identità della scienza della politica c’è stata essa va valutata a partire da quell’inizio. Rispetto all’enfasi sulla costruzione di teorie e modelli interpretativi *della politica*, credo di essere in buona compagnia nell’osservare che parte dell’analisi politologica oggi sembra aver smarrito il senso dell’agire politico. Cioè, la teoria politica contemporanea sembra afflitta da un generale disinteresse per *il politico* (nel senso schmittiano del termine), fino alla sua

¹⁸ In questo senso, credo, si possa anche interpretare la soluzione del problema della causalità, denominata convenzionalismo, posta da J. POINCARÉ, *Scienza e metodo*, Torino, Einaudi, 1997.

¹⁹ M. WEBER, *In polemica con Eduard Meyer*, cit., p. 162-163.

²⁰ M. WEBER, *In polemica con Eduard Meyer*, cit., p. 163.

²¹ Cfr. N.J. SMELSER, *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino, 1982 e G. SARTORI, *Logica e metodo nelle scienze sociali*, cit.

“esclusione” dagli orizzonti della riflessione²². Questo si riflette anche nei materiali didattici spesso offerti agli studenti dei dipartimenti di scienze politiche e quindi nelle cose che s’insegnano²³. Mi rifaccio, per semplificare, allo stato degli studi nel settore dell’analisi delle politiche pubbliche, dove davvero il politico è scomparso o latita. Il fondatore della “scienza delle politiche” (*policy science*) T.J. Lowi aveva posto al centro della sua riflessione il governo e lo stato, chiedendosi quali siano le funzioni che questi svolgono nella sfera della politica. Per Lowi, evidentemente, la politica era qualcosa che aveva a che fare con la circolazione e l’attribuzione di risorse/valori (come per il suo maestro H.D. Lasswell), e pertanto l’insorgere di “conflitti” e di contrapposizioni tra “amici e nemici” poteva risultare tutt’altro che una evenienza remota. La tipologia delle politiche pubbliche avanzata da Lowi impiega due dimensioni: la probabilità della coercizione (immediata o remota) e l’applicabilità della coercizione (all’azione individuale o all’ambiente in cui l’individuo si colloca). Dunque, Lowi non ha remore di sorta ad ammettere che la politica agisce attraverso le leve della coercizione e del potere, mostrando senza pudore, quando deve, il suo “volto demoniaco”²⁴.

Di tutto questo oggi si è perso traccia. Vero è che la visione di Lowi può risultare troppo focalizzata sulle funzioni di governo e che poco può dirci sulle reazioni dei gruppi e delle organizzazioni che ricevono le politiche pubbliche, come ha sostenuto tra i suoi critici Wilson²⁵, ma per quanto gruppi e organizzazioni possano essere più interessati alle dinamiche del cambiamento e adattamento delle politiche pubbliche (*policy change, policy adaptation*) e per quanto i decisori pubblici possano imparare dalle reazioni generate dalle loro politiche (*policy learning*), resta che la politica alloca valori e risorse vincendo il conflitto e usando le leve del potere. Senonché quelli posti dalla politica diventano ora

²² Non posso che rinviare alla profonda e dettagliata analisi di questa deriva offerta da S.N. Eisenstadt, *Alcuni problemi della teoria politica: l’esclusione del “politico”*, “Quaderni di Scienza Politica”, n. 3, 2003, pp. 391-424.

²³ Cfr. F. BATTEGAZZORRE, L. FASANO, G. DI PALMA, *Come insegnare la scienza politica: una discussione sui manuali e la loro utilità*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 3, 2005, pp. 525-556, in particolare il contributo di F. BATTEGAZZORRE, pp. 525-532.

²⁴ I principali scritti di Lowi nell’ambito della *policy science* sono raccolti in T.J. Lowi, *La scienza delle politiche*, cit. Per una ricostruzione della prospettiva di Lowi, nel quadro più ampio dello sviluppo dell’analisi delle politiche pubbliche, rinvio a G. IERACI, *Le politiche pubbliche. Concetti, teorie e metodi*, Torino, UTET, 2016.

²⁵ Cfr. J.Q. WILSON, *Political Organizations*, New York, Basic Books, Inc., 1973.

semplici “problemi”, cioè domande relative a bisogni o a opportunità insoddisfatte di intervento pubblico, che sono state ignorate o non trattate sufficientemente dall’ autorità pubblica²⁶. Non conta se questi problemi suscitino conflitto di attribuzione oppure scontro ideologico e lotta per le risorse, spetta all’ autorità pubblica rispondere a queste insoddisfazioni e occorre farlo in modo asettico e neutrale. Trasfigurata dunque in una sequela di adattamenti decisionali, di processi d’ apprendimento e, infine di *good practices* da adottare nel processo politico, la politica ha perso il suo senso e si riduce ad attività di coordinazione dell’ azione tra attori sociali in vista di obiettivi variamente individuati o selezionati. Questo smarrimento fa perdere specificità alla scienza della politica e la confonde sul piano disciplinare con l’etica pubblica (intesa come lo studio delle condotte capaci di generare consenso e approvazione sociale), con l’ economia (intesa come lo studio delle condotte efficaci ed effettive sul piano dei “costi” implicati), con il diritto (inteso come lo studio dei comportamenti attesi e normati).

Non si può escludere che lo smarrimento dell’ identità originaria della scienza della politica si sia ripercosso anche sul piano metodologico, l’ altro *ubi consistam* originario della disciplina. La comparazione come metodo d’ indagine, abbiamo visto, doveva servire a validare i nessi di causazione tra fenomeni molteplici, scomposti analiticamente lungo dimensioni. Questa scomposizione la rendeva possibile la costruzione dei concetti per *tipi*. Oggi si è affermato invece nella scienza della politica il metodo di controllo statistico lineare, che differisce profondamente dalla ricostruzione modellistica e comparativa tentata dai politologi della fondazione²⁷. Secondo me questo è il punto più dolente dello smarrimento attuale della scienza della politica, che sembra ormai pervasa da uno scientismo ingenuo, quasi da una mania di verifica ingegneristica di osservazioni-ipotesi. Se si consultano le riviste internazionali più accreditate, si osserverà che tutti i contributi – in vario grado leggibili, per dirla con Giovanni Sartori (vedi *supra*) – se-

²⁶ Così W.N. DUNN, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981.

²⁷ Per controllo statistico lineare, intendo riferirmi genericamente a quelle spiegazioni del tipo $y=x_1+x_2+\dots+x_n$, in cui cioè l’ azione delle variabili individuate viene cumulata e ridotta a regressioni lineari. Questo tipo di spiegazione tendenzialmente è di tipo postdittivo. Per “modello” intendo invece una spiegazione del tipo $y=(x/w)*z$, che non è lineare e cumulativa nella sua struttura ed ha un carattere predittivo. Derivo questa contrapposizione da R. TAAGEPERA, *Making Social Sciences More Scientific. The Need for Predictive Models*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

guono uno standard predefinito: dopo un superficiale stato dell'arte, vengono avanzate alcune ipotesi, quindi presentate delle osservazioni, dei dati o fatti, quindi vengono corroborate le ipotesi di partenza. In questa scienza che verifica, ma non falsifica mai, un ruolo centrale è svolto da una sorta di ortodossia metodologica caratterizzata dalle regressioni lineari o al più dall'analisi multivariata statistica. L'adozione di questo metodo di verifica, più che la verosimiglianza delle ipotesi e la loro rilevanza conoscitiva, sembrano incidere sulle probabilità di essere pubblicati o meno.

Ci troviamo, dunque, in uno stato di smarrimento che ha una doppia origine. Sul piano teorico e concettuale, la perdita del *politico* fa declinare la scienza della politica verso altre prospettive (quella sociologica, *lato sensu*, quella giuridica, quella economica) e la indebolisce sul piano professionale e accademico, come ormai mostrano le varie incursioni di studiosi di altre discipline nelle nostre riviste e nei concorsi per il nostro reclutamento. Sul piano metodologico, la dipendenza crescente della scienza politica dalla statistica le fa perdere la ragione fondante, che era l'elaborazione d'interpretazioni ad ampio respiro utilizzando il "confronto" tra i casi, come nel metodo comparato. L'una cosa è funzionale all'altra, sembrerebbe. La perdita d'interesse per l'elaborazione concettuale e teorica, entro quadri interpretativi generali o almeno a "medio raggio", lascia spazio all'attitudine ingegneristica, fatta di misurazioni e verifiche spicciole di ipotesi di corto respiro e di scarsa rilevanza conoscitiva ed euristica.

Abstract - The article questions the specificity of political science as an academic discipline in the broader social, economic and legal research fields. It is argued that political science had acquired its specificity because of a distinctive theoretical approach and the method of investigation used. Political science as a discipline and as a research approach was distinguishable because of the emphasis on the nature of the political phenomena. "What is Politics?" was a core question for any political scientist, and normally the answer to this question led to the identification of conflict and power as the criteria of political behaviour. This theoretical orientation of the origins of political science involved both the formulation of empirically controllable concepts and the "modeling" interpretation of the observed phenomena. The comparative method

served the purposes of the verification of the interpretative models. Both these two features of the foundation of political science are nowadays fading. Politics is not associated any more with conflict and power, but is instead reduced to various modalities of coordination of the social action. Theorizing at a general or even at a middle range level has been dismissed and the comparative approach has been today replaced by linear statistical methods of control of short-term hypotheses. At present, political science risks losing its identity, because it is incapable of identifying "politics", and because of the lack of theoretical-conceptual attention and the abandonment of the comparative method. Without "politics" and without "method", political science is no longer distinguishable from public ethics, sociology, economics or the legal studies.

**“TERMITES OF THE STATE”:
A NOTE ON TANZI’S LAST WORK**

by **Renata Targetti Lenti**

Vito Tanzi’s last book “Termites of the State: Why Complexity Leads to Inequality” tries to answer to some basic questions: What role do democratic governments play in market economies? And what role should they play? The answers come from a detailed and profound analysis of the economic role of the state in modern economies and in democratic societies. Tanzi adopts a multidisciplinary approach, based on economic history, on economic theory, and on empirical research. His professional career gave him a “privileged vantage point for observing directly how different governments operated around the world, and how different economies reacted to various policies, including those that increased public spending”¹. It also allowed him “to check how the actual actions of governments and the reactions to them were consistent with the theories that public Finance economists had developed and continued to develop over the years about how governments operated and how economies reacted to their actions. These were invaluable lessons that complemented the previously acquired academic knowledge”² Tanzi analyses how the role of the state evolved from the beginning of eighty century and discusses how its role has been changing during the last decades. Traditional fiscal and redistributive policies are not any more the prevailing. Some other tasks are becoming very important because of structural changes in modern economies and because of globalization. Some factors,

University of Pavia. This note is a short review of Vito Tanzi’s last book *Termites of the State: Why Complexity Leads to Inequality*, New York, Cambridge University Press, 2017, pp. 447.

¹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 7.

² V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 7.

that Tanzi calls “termites of the state”, as urbanization, technological developments, globalization, and the growing complexity of systems “have been creating growing stress for societies and for economies”³. This stress ended up producing growing income inequality and populism. Increasing complexity of government actions and regulations, and asymmetry of access to information and the political influence between the elite and the rest of society bring to failures of the government including extreme gaps in income distribution. Government “influences the distribution of income and wealth within people and also welfare in many ways: *first* with its *general* policies and rules and, *second*, with specific, *ex post* redistributive policies, mainly of a fiscal nature (taxes and public spending) but also including some regulations and monetary policy” (p. 191).

Vito Tanzi, an economist internationally well known, served for twenty years as Director of the Fiscal Affairs Department of the International Monetary Fund in Washington with which he was affiliated for nearly three decades. Tanzi is the author or editor of over 25 books. He has served as a consultant to the World Bank, to the Inter-American Development Bank and to the United Nations. He has been Undersecretary for Economy and Finance of the Italian Government, President of the International Institute of Public Finance (IIPF) from 1990 to 1994. Previously he taught at George Washington University and American University.

The book discusses the impact of different economic theories and institutional environment on the role of the state and the nature of its interventions in the markets. It is divided in three distinct parts. Part one, consisting of nine chapters, provides a description of how the basic economic ideology that guided governments’ actions in their economic role which was changing during the course of the twentieth century. It covers the growth of state intervention since the early twentieth century, a time before income taxes, central banks or social welfare programs existed. The second part of the book, consisting of sixteen chapters, focus on the growing complexity of the role of the state. Many factors during the twentieth century have progressively changed and complicated this role. Changing ideology, growing urbanization of the population, growing complexity of the market allowed the rise of the “termites of the state”. The third part of the book,

³ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., *front-matter*.

consisting of eight chapters, deals with the important topic of growing inequality within countries and between countries. The governments should, therefore, try to combat this rise.

The economic role that states, or more narrowly governments or public sectors, in all their aspects, “play or should play in democratic countries with market economies is a topic of great importance to countries, economists, political scientists, historians, and anyone else interested in economic policy and in economic development”⁴. Tanzi argues that the one of the main question in the economic history concerns what the role of the state should be in a market economy with democratic institutions, what circumstances would require, or justify, “the intervention of the government in the operations of the economy, and how that intervention could take place without damaging, or replacing, the market and without excessively restricting individual freedom”⁵.

During the Industrial Revolution, governments were generally expected to follow policies that classical economists described as *laissez faire*. However, some historians have argued that the *laissez faire* policies followed reflected not so much an explicit political *choice* but rather a policy forced on governments by the circumstances of the time, namely still little democratization and difficulties to raise the tax levels necessary for more expensive policies. The 1920s became the years of the *laissez faire*. Libertarian economists would limit the state’ role to an absolute minimum. Liberal economists would argue for a larger role that would attempt to stabilize the economy and to redistribute some income and wealth, while providing protection to particular categories of citizens. Libertarians would give a lot of weight to *individual liberty*, while liberals would stress the promotion of *social welfare*. A “bureaucratic state” capable of implementing a larger government role did not yet exist.

Then came the period between the two World Wars, when *laissez faire* was challenged and competed ideologically with theories of governmental economic planning. Hayek published in 1944 “The Road to Serfdom”⁶. He feared that planning which had become very popular in many countries and was implemented in the Soviet Union in Russia, would spread and contaminate all the countries as Germany,

⁴ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 1

⁵ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 3

⁶ F.A. VON HAYEK, *The Road to Serfdom*, Chicago, Chicago University Press, 1944.

Italy, Spain and some other places. Keynes, on the other side, wrote a famous pamphlet at the time called “The End of Laissez Faire”, arguing that laissez faire was not producing what people had expected it to produce and so the government needed to intervene more in the economy⁷. After the great depression of 1929 a search was on for a theoretically based, “normative” role of the state. This role would accept and respect the property rights of individuals and the work of the free market. However it would also recognize the existence of market failures and the social needs of communities, as well as the special needs of individuals who faced temporary or permanent economic difficulties. Therefore the state should address its action and policies toward these goals. “Kenneth Arrow, however, had raised some fundamental questions about the difficulties that would need to be dealt with, if the government increased its economic role, to promote social welfare. The identification of what was the “public interest” or “social welfare” was a particularly difficult enterprise”⁸.

As countries became richer, more developed, and more urbanized, governments acquired more competence and more degrees of freedom in raising taxes and in creating the needed “bureaucratic state”. “A bureaucratic state would allow the government to expand its regulatory role in the economy”⁹. Many countries had become more democratic and voters were asking for a larger government role, which included dealing with growing needs originating from greater urbanization, new technologies, and other developments. For example, railroads, cars, and planes needed new infrastructures and new rules. Larger and more crowded cities and large industrial enterprises required regulations not needed by the citizens who had lived in sparsely populated rural areas and had been engaged mostly in agricultural and self-employed activities.

The economic role of the state grew through the twentieth Century when new public programs were created, higher taxes were collected, and new regulations were imposed on citizens and on activities. Many governments’ objectives were pursued with the major policy instruments. Governments’ actions became progressively more invasive and more complex, creating concerns that they were damaging

⁷ J. M. KEYNES, *The End of Laissez-Faire*, London, Hogarth Press, 1926.

⁸ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 4; K. J. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley, 1951.

⁹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 22.

economic efficiency. In the 1970s strong reactions developed against the higher government role leading to the *supply side revolution*, and to a growing role for the market. “A politically significant part of that revolution was the *Laffer curve*, a presumably important economic relationship that was assumed to exist between tax rates, effort and output. That curve would be used by conservative economists and politicians to press for major future reductions in tax rates and in tax levels”¹⁰. In some countries it also led to the election of highly conservative governments. The last two decades of the twentieth century saw attempts by governments to scale back the earlier government expansion. By that time, both the activities of governments and those of the market had become much more complex, facilitating abuses by individuals who were well placed, better informed, less honest, or simply more greedy.

Because of technological development, globalization and other developments, many market transactions no longer reflected the transparency and the desirable characteristics that pro market economists, such as Hayek and Friedman, had attributed to them. Many market transactions came to reflect asymmetry in information. This led to abuses also facilitated by the number and complexity of spending programs, tax laws and regulations. Many governments’ activities became subject to cronyism, rent seeking, and other manipulations which, in part accompanied by policies introduced because of the supply-side revolution, made income distributions increasingly unequal. This led to questions about the fairness of market economies and to calls for populist policies. Today new knowledge and new arrangements are needed. “This lead to the question of what a minimum economic role for a state would look like in a modern economy”¹¹.

The principle of “market failure” guided governmental intervention for much of the past century and especially for the past six decades. This principle may have contributed to the large growth in public spending because new, presumed, market failures were being found all the time. However, while market failure is obviously a useful principle, it fails in some fundamental aspects. First, it ignores the impact of current state intervention on the future development of private markets. Second, it tends to see market failure as a static and not a dynamic outcome of ongoing changes, including those promoted

¹⁰ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 75

¹¹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 88

by the government itself. Third, it defines market failure in a purely technical manner, whereas for many citizens market failure may have a wider meaning. Finally, and related to the first point, the market failure approach fails to realize that, once the government intervenes in the economy to replace the market, it often creates its own monopoly in the sector or in the activity in which it has intervened. This often prevents, or at least makes more difficult, future developments of the private market or of civil society in that sector and in the economy. In many countries, also because of these difficulties and negative fallout, it has been observed a progressive withdrawal of the government from some its important tasks.

A very important task undertaken by the state should be to provide public goods. This task in the public finance literature goes under the name of the *allocation* role of Modern Governments state. As societies become more complex the state must assume additional responsibilities if it wishes to contribute fully to the welfare of the individuals. There are certain goods as “defense, security, justice, basic or fundamental research, city streets, essential infrastructure” that only the state can provide because private individuals will not find in their interest to provide them¹². The reason is that once these goods are provided, the provider will not be able to exclude from their use individuals who do not wish to contribute to their costs. This is known as the problem of the *free riding*. Given the right incentives, the private sector could play a much greater role in providing public goods in place of state. “If the state must perform the role of allocating resources or other roles that require public spending, it will need public resources”¹³.

There is need for an efficient tax system and of Institutions that collect them. Globalization and the consequent international integration, together with rapid technological progress, is likely to affect both the ability of countries to collect taxes and the distribution of the tax burden. Moreover, as time passes, globalization’s impact on tax revenues appears likely to increase and to become evident in countries’ revenue statistics. In the 1990s, the impact of globalization began to be felt more intensely as capital markets were liberalized and economies became more integrated.

“In addition to the essential or fundamental role of the state associated with the *allocation* of resources, a role that has been explicitly

¹² V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 175

¹³ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 187.

recognized and described by economists at least since Adam Smith's *Wealth of Nations*, two or, perhaps, more additional roles have been assigned to the state in the twentieth century"¹⁴. These are (a) the *redistribution* of income and wealth, (b) the *stabilization* of economic activity, and (c) the promotion of *economic growth* and *employment*. These additional functions are not seen, in today's world by many economists as fundamental or as essential as the allocation of resources. However, "their *empirical* importance grew especially in the second half of the twentieth century, when welfare states were created and the countries' economies became more globalized and more competitive"¹⁵. Therefore there was a quite dramatic change in the role of the state in the last decades and above all between the first and the second half of the twentieth century. These new tasks and policies, above all the redistributive role, are the cause of a growing public spending.

A very important question then arises: could be preserved the role of government in a globalized world? The current process of globalization will continue, driven mainly by real factors such as new technologies, decreasing costs of travel, realization that a country needs to be integrated in the world economy in order to grow, and so on. Globalization is affecting the ways in which countries deal with national objectives as the national goal of providing some protection to citizens against economic risks. Some of these risks, such as getting old, or getting ill, or disable have little to do with globalization. Other, instead, might have increased because of globalization, as for example losing once job, or going out of business because of foreign competition, or losing one's financial wealth. The need to overcome them have caused much of the increases in public budgets.

Vito Tanzi argues that new instruments and new sources of revenues are needed. Several multilateral initiatives could be undertaken to counter the negative impact of globalization on tax collections. Government could adopt some measure to counteract the decreasing fiscal revenues by increasing its regulatory role. This change, however, would only partially counter the downward pressure on tax collections. "Regulations play an important and growing role in the promotion of government goals in the modern world"¹⁶. If adopted they could partially compensate the losses in revenues. A quite exhaustive

¹⁴ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 189.

¹⁵ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 190.

¹⁶ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 132.

inventory of these tools is presented in a chapter of the second part of the book. In any case governments will face a rising complexity in their activity. The risk is that governments overuse regulations creating significant negative externalities.

Many “fiscal termites”, today, are eroding the foundations of the tax systems bringing to a loss of taxes revenues. Electronic commerce, is the first termite, that has been growing at very high rates. The second termite is electronic money that progressively will substitute for real money in individual transactions. It will be more and more difficult to raise VAT and personal income taxes. Trade within multinational corporations with operations in different countries is the third termite. Offshore financial centres and tax havens, the fourth termite, that have gained importance as conduits for financial investments. Their growth has been stimulated by the flow of digital information. The growth of new financial instruments and agents for channelling savings, such as derivatives and hedge funds, operating from offshore centres and little, or not at all, regulated, are the fifth fiscal termite. The sixth fiscal termite is the growing inability or, often, unwillingness of countries to tax financial capital and the incomes of persons with highly tradable skills, which operate outside their country of residence. Finally, the enormous increase in foreign travel in recent years, which allows travellers to shop in places where sales taxes are low, can be considered the eighth termite¹⁷.

Some other important *termites of the state* are a kind of “shadow control” of the government apparatus. “Some individual are better able than others to know and to interpret the complex rules and to use that knowledge and those interpretations to benefit themselves, their institutions, and/or their clients”¹⁸. Other important *termites of the state* are the distortions in the implementation of policies. Also good policies could result in poor or negative effects because of institutional defects in the “public administration that controls the institutions”¹⁹. Some other *termites of the state* can make the role of the state weaker. For instance a high level of “political and administrative corruption” play a role in deteriorating the accountability of the state²⁰.

¹⁷ V. TANZI, *Globalization and the Work of Fiscal Termites*, IMF, Finance & Development, March 2001, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/03/tanzi.htm>.

¹⁸ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 232.

¹⁹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 264.

²⁰ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 314.

The key question is whether globalization has reduced the power of the state to deal with these objectives regardless of whether globalization has contributed or not to these risks. The scaling down of tax revenue caused by the “fiscal termites” would leave the countries with two options. First, to reduce the generosity of the benefits that individuals receive from the welfare states or to make these benefits less universal and thus better targeted. Second, to force citizens to buy at least parts of their insurances against social risks from the private sector. In these decisions government could play an important regulatory role. For example, they already force drivers to have to buy car insurance. In the same way they could force citizens to have insurances against old age or against poor health subsidizing those who, because of low incomes, could have difficulties in buying these protections. This is already going on in the area of pensions and, to a lesser extent, in the area of health.

The termites act also in the market. Crony and “Casino” capitalism had come to a large scale “to the housing market, and the distinction between genuine investing and gambling largely disappeared”²¹. Lack of regulatory norms, asymmetry in information, financialization of the economy, expansionary monetary policy ended up with the financial crisis. “Regulatory authorities should use their regulatory power to improve the efficiency of the economy and not to redistribute income”²². To preserve the efficiency of the market a higher regulation of financial institutions should be introduced. However, above all in the United States, political power that the large financial institutions exert on the legislators...has been significant enough to prevent reforms from being introduced or to dilute reforms that have been introduced”²³. No doubt that it is very difficult to answer to the question whether more or less government is needed, or whether a different government role is needed. Vito Tanzi, however, claims that his analysis allows to cast doubts “on the claims, made by some economists and politicians, that a market that is little controlled always delivers good outcomes”²⁴.

²¹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 108.

²² V. TANZI, *Globalization, Social Protection and Public Finance*, in SIEP XVI Conferenza, “Politiche Pubbliche Sviluppo e crescita”, Università di Pavia, 2004, p. 31, <http://www.siepweb.it/siep/oldDoc/wp/326.pdf>.

²³ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 157.

²⁴ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 101.

Because the market often becomes more complex, it potentially requires different kinds of governmental interventions. A free market is like an ecological system that undergoes a continuous process of evolution and adaptation. New technologies, new management techniques, growing globalization, and other developments have made today's markets potentially much more efficient and sophisticated in satisfying many of the people's needs; but they have also made the markets more complex and potentially less equitable. This means that, if governments directed their efforts more at promoting market efficiency and market equity and less at replacing the market because of its presumed "failures," governments could significantly reduce their spending and taxing roles while continuing to provide to most citizens the public services and the public goods that only state intervention can efficiently provide. However, the equity question would remain. Even the outcome of an efficient market might be seen as being inequitable by a majority of citizens. The equity question has become more important in recent decades and has often been used to justify interventions from the government. Social protection and the Welfare State more broadly (e.g. via education and health care) can potentially serve to provide an environment that stimulate rather than undermines economic growth. Even more important is the realization that policies might improve both equity and efficiency simultaneously and avoid the trade-off between them. Special attention must be paid both to the role of Institutions. Differences in institutions and policies are likely to play an important role in explaining the different levels and trends of wage and income inequality across countries. Vito Tanzi observes that some of the factors that have contributed to the rising inequality "have not attracted the attention they should have in the relevant literature"²⁵.

Focusing on equity is the title of the third part of the book. The interest toward equity has been a concern for philosophers and other for a very long time. The interest on inequality in income distribution, and on policies that could reduce it, raised in the last decade with the deterioration of social and economic conditions following globalization, financial crisis and unemployment. Inequality has become the focus of remarkably wide-ranging attention, from International Institutions, Government Reports to, finally, also academic journals across a vari-

²⁵ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 11.

ety of disciplines. A very substantial body of research on inequality has been accumulated in the last decade, building on the potential of improved data and focused on clarifying concepts and measures, capturing trends, and understanding the causal processes at work back and forth to the economy. More recently, considerable attention has been paid to the ways in which higher inequality could act as an obstacle to growth and could favour potentially dangerous populist reactions. The related concept of *equitable growth* is, an important but vague concept. In particular it is very difficult to find stimulating growth policies. The “experience of many countries in recent decades has indicated that the government’s intervention, beyond a certain level, does not necessarily generate more welfare and more equitable growth... because of the difficulty in achieving the right balance, countries may be faced with the alternative between the *market failure* and *government failure* in situations where doing nothing may not appear to be a desirable option”²⁶.

The importance of reducing poverty worldwide is forcing economists and policymakers to look at how income distribution and economic growth interact. The questions still unsettled include: How does income distribution interact with economic growth in the short run and the long run? To what extent can government use transfer programs to increase the incomes of the poor? How can government use social programs to help the poor increase their income-earning capacity? Does distributional inequality create an obstacle to long-term poverty reduction? Alternatively, is distributional inequality a necessary means of achieving economic growth? A growing consensus, anyhow, has been raised on the idea that there need not be a trade-off between growth and equity in the long run. However, attempts by government to influence income distribution through large-scale tax and transfer programs can have a negative impact on growth²⁷.

Inequality in the income distribution into industrialized countries is very high and increasing with the rise of income per-capita. The share of total income going to the top 1% is rising. A rise of top income inequality in English speaking countries “and the more modest rise in continental Europe and Japan” occurred from about 1980, in sharp contrast to the decline seen over the previous 40 years. A very

²⁶ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 313.

²⁷ V. TANZI, KE-YOUNG CHU (eds.), *Income Distribution and High-Quality Growth*, Boston, The MIT Press, 1997.

recent Oxfam Reports (2016) show that we are living in an Economy for the 1%. The wealth of the world is divided in two: almost half going to the richest one percent; the other half to the remaining 99 percent. Since the turn of the century, the poorest half of the world's population has received just 1% of the total increase in global wealth, while half of that increase has gone to the top 1%. A global network of tax havens further enables the richest individuals to hide their wealth. A forty-year trend of increasing inequality, common to many advanced economies, deserves the search of forces which are deeply rooted "within modern industrial capitalism.

Factors that have contributed to the increase in inequality in the last years are numerous. Some are specific and endogenous to the different national contexts, others are exogenous. In industrialized countries, factors as the decay of labour unions and of collective bargaining, the erosion of minimum wages, the increase in the relative weight of capital in comparison to labour, the increasing weight of top incomes from labour, the unequal access to education, the regional dualism, in addition to demographic factors and fiscal, redistributive and monetary policy, are considered sources of inequality. These factors, however, cannot, by themselves, explain the rise in inequality in recent decades. The opening and the liberalization of national and international markets, the intensification of globalization and of the Information and Communication Technology (ICT) are certainly among the most important external factors that contributed to the increasing inequality. "Some economist...have attributed the deterioration in the income distribution in recent decades to more fundamental trends such as presumably secular, higher rate of return to wealth compared to labour"²⁸.

Inequality in the distribution of market (primary) income is the result of market forces. The initial positions of the individuals and the distribution of endowments' ownership such as real assets, financial resources, human capital and talent in general, depending on effort and, perhaps, luck and risk taking, determine a given pattern of income (and wealth) distribution. This distribution may be more or less even and may or may not match the prevailing social view of what degree of inequality is considered acceptable. "The income distribu-

²⁸ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 341. The large role that inheritance of wealth plays in generating inequality has been widely analysed by Thomas Piketty. See: T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Belknap Press, 2014.

tion that the market generates is, in part, the consequence of the set of rules, protections, rules that the government has established...luck in its various aspects is playing an increasingly important role in generating large incomes for some individuals...With different technologies and different government rules, the importance of luck would be much reduced”²⁹. It is possible to discuss many examples of cases in which large private incomes were the result of government investments. Thus, it is not correct to argue that “the distribution of income that the market generates is necessarily the natural, legitimate one” or “to argue that the incomes received by high-income individuals belong exclusively to them and that the government has no right to claim ...back some of those incomes through taxes”³⁰. The pursuit of higher profits is facilitated by the lack of rules in some particular activities as, for instance in the financial sector or in the “stock market where insider information... can provide illegitimate, but not necessary or clearly illegal, advantages to some”³¹.

Three main factors, Tanzi argues, have played a role in rising the income inequality within the advanced countries. First the use of *intellectual property* on the part of some individuals have become increasingly important. Its market value was magnified in recent decades by the introduction of modern communication technology. Second some individuals have increased the “ability to promote their *private* interests through the *influence* that they have on the action of *public* officials, on public policies, and on the distribution of revenue within their institutions...Third , a *reduction in the progressivity of tax systems*”³². The system became less burdensome on high incomes and unable of reducing the high top income concentration.

Growing inequality bring to discuss how inequality can be analysed and what set of concrete proposals aimed at reducing it can be put forward. The question is whether the inequality “should be accepted as a normal outcome of the market economy or as a legitimate verdict of a free market economy, one that presumably allocates income to those who generate economic value, or whether these results would justify growing governmental intervention directed at achieving greater redistribution. The inequality in income distribution can be

²⁹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 323.

³⁰ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 326.

³¹ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 333.

³² V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 344.

accepted or, instead, changed with fiscal and redistributive policies. The assignment of a redistributive role for the state has been widely discussed. Vito Tanzi claims that this new task “changed dramatically the character of its intervention in the economy because it has introduced in its actions what are purely political considerations or objectives”³³. There is no objective way to determine what is the ideal income distribution of a country. Thus, these decisions are unavoidably influenced by the biases of the government in power. This important, and quite new, redistributive task “requires a lot of resources and institutions with the mandate of promoting these programs. For this reason, they lead to a large growth in public spending and in the level of taxation”³⁴. But yet “What Instruments should the government use? And what results should it aim to achieve? Clearly the aim should not be equality of income”³⁵.

The level of inequality is not only the result of market forces, but also of policies, or rather of the lack of policies. Tanzi argues that changes in tax rates for the highest levels of personal income, changes in tax structures with a decrease in the tax rates on incomes coming from capital sources, changes in tax avoidance “are likely to have played, in recent decades, in making the income distributions of various countries increasingly unequal”³⁶. Increasing tax avoidance is the result of the globalization of economic activities and of the facility that it has created for firms and individuals to avoid and evade taxes. The conclusion of many research analysis is that tax rates are evaded *mainly by high-income individuals*. This is why inequality in income distributions raised in many countries and especially in the United States and other Anglo-Saxon countries. “Those changes were especially damaging to those workers who did not experience wage increases but that still continued to pay significant taxes on their earned income and on their purchases”³⁷. Not only a decrease in marginal taxes, but also the supply-side revolution, and the new economic thinking that accompanied it, globalization and the liberalization process of labour markets in many countries “all contributed to changing the

³³ V. TANZI, *The Quality of the Public Sector*, in IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999, p. 3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/tanzi.htm>.

³⁴ V. TANZI, *The Quality of the Public Sector*, cit., p. 3

³⁵ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 317.

³⁶ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 367.

³⁷ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., p. 382.

distribution of income making it less equal. The growing income inequality has been creating a new kind of money-based aristocracy made up of individuals in the top percentiles of the income distributions”³⁸. The conclusion of the book is the democracy and free market cannot provide equality of opportunity to all individuals when the polarization in income distribution is very high. Vito Tanzi argues that a “new wisdom” is today needed.

Riassunto - Nel volume “Termites of the State: Why Complexity Leads to Inequality” Vito Tanzi affronta alcune questioni fondamentali per la comprensione dell’evoluzione di sistemi economici democratici nel lungo periodo: quale sia stato il ruolo dello Stato e quale dovrebbe essere in un mondo in cui la complessità sta crescendo. Tanzi adotta una impostazione multidisciplinare basata sulla storia economica, sulla teoria economica e sulla ricerca empirica. Analizza come oggi non siano più adeguate le tradizionali politiche fiscali e redistributive per ridurre le disegualianze crescenti. Le “termites of

the state” come l’urbanizzazione, lo sviluppo tecnologico, la globalizzazione, l’accesso asimmetrico all’informazione, le interazioni tra élites e il resto della società hanno prodotto un vero e proprio fallimento delle politiche economiche. In particolare queste politiche sono risultate inefficaci nel ridurre le disegualianze di reddito e di ricchezza. La conclusione del volume è che occorrono impostazioni completamente nuove per guidare l’azione dei governi al fine di aumentare l’efficacia in mercati che devono essere sempre più competitivi, ed al fine di ridurre il grado di corruzione.

³⁸ V. TANZI, *Termites of the State. Why Complexity Leads to Inequality*, cit., pp. 398-399.

EVENTI DI DIPARTIMENTO 2017

21 marzo. Seminario di Fabio Tumminello sul tema: "Il mercato unico digitale". Coordina Gianni Paramithiotti.

23 marzo. Seminario di Fabio Tumminello sul tema: "La Sharing Economy: le proposte europee". Coordina Gianni Paramithiotti.

22 marzo e 24 marzo. Ciclo di seminari tenuto da Fethi Nagga sul tema: "La lingua araba incontra la traduzione".

28 marzo. Conferenza di Massimo de Leonardis sul tema: "La Grande Guerra: una svolta nella storia diplomatica e militare?". Coordina Marco Mugnaini.

29 marzo. Relazione di Roberto Frega sul tema: "I limiti del realismo politico: una critica".

3 aprile. Lectio Magistralis dell'Ambasciatore dell'India in Italia Anil Wadhwa sul tema: "L'India tra tradizione e modernità".

5 aprile. Conferenza di Daniela Preda sul tema: "I Trattati di Roma e il processo di integrazione europea: una prospettiva di lunga durata".

5 aprile. Lezione di Elena Vezzadini sul tema: "Rivoluzione, memoria e resistenza anticoloniale in Sudan: la rivoluzione del 1924".

6 aprile. Lezione di Massimo Baioni sul tema: "Stagioni e miti del patriottismo nell'Italia unita (1861-2011)".

6 aprile. Lezione di Carlo Taviani sul tema: "Institutional Transplantation and Merchant Networks. The Genoese in Africa and the New World (ca. 1450-1530)".

7 aprile. Lezione di Massimo Zaccaria sul tema: "Prima guerra mondiale e lotta anticoloniale: le reti, la stampa e i luoghi".

11 aprile. Lezione di Giancarlo Vilella sul tema: "Rappresentanza e decisione sotto la spinta dell'innovazione". Introduce Angelo Gitti.

12 aprile. Relazione di Pamela Pansardi sul tema: “Quale legittimità per l’Unione Europea? Un’analisi dei discorsi sullo “Stato dell’Unione” del Presidente della Commissione Europea”.

3 maggio. Conferenza di Paolo Scotto di Castelbianco sul tema: “Il sistema di sicurezza nazionale e le sfide al Paese”. Introduce Giovanni Cordini, coordina Silvia Figini, conclude Francesco Svelto.

3 maggio. Presentazione del volume di Mario Albertini “Nationalism, Federalism and European Integration” (a cura di Guido Montani). Introducono Giovanni Cordini e Giorgio Anselmi. Intervengono Alessandro Cavalli, Maurizio Ferrera, Alberto Martinelli, Jacques Ziller. Presiede Silvio Beretta.

11 maggio. Cerimonia di consegna delle Borse di studio Giovanni Manera. Andrea Morrison ha tenuto una relazione sul tema: “Globalizzazione e industria del vino”. Ne hanno discusso Emanuele Bottiroli ed Elisa Conz. Ha coordinato Roberta Rabellotti.

10 maggio. Conferenza di Guido Masella sul tema: “The Chinese Banking and Financial System”.

17 maggio. Relazione di Salvatore Veca sul tema: “Modalità, contingenza e normatività”.

18 maggio. Conferenza dell’Ambasciatore Laura Mirachian sul tema: “Siria e dintorni. Storia, politica, diplomazia”. Coordina Marco Mugnaini.

22 maggio. Presentazione del libro di Francesco Giuliano “Sulle ali dell’immaginazione”. Conversano con l’autore Gabriela Cultrera, Cesare Zizza e Annapaola Pioggiosi.

5 giugno. Convegno su “Arturo Colombo. La cultura dell’impegno tra storia e giornalismo”. Partecipano: Fabio Ruge, GianMario Bravo, Angelo Varni, Ferruccio de Bortoli, Mario di Napoli, Stefano Folli, Anna Maria Lazzarino Del Grosso, Virginio Paolo Gastaldi, Marina Tesoro, Alberto Castelli, Elisa Signori, Sergio Romano. Testimonianze di: Giovanna Angelini, Andrea Belvedere, Franco Beonio-Brocchieri, Virginio Rognoni.

7 giugno. Relazione di Sandra Marshall sul tema: “Justice Unveiled”.

8 – 9 giugno. Ethical Theory and Moral Practice 20th Anniversary Conference, *Dimensions of Responsibility*.

12 – 13 settembre. 15th Pavia Graduate Conference in Political Philosophy.

10 ottobre. Bonacossa Lecture dell’Ambasciatore Antonio Armellini sul tema: “L’India grande potenza? Suggestioni del presente e

freni del passato”. Silvio Beretta ricorda Cesare Bonacossa a trent’anni dalla scomparsa (1914-1987),

10-11 ottobre. Convegno sul tema: “L’Asia alla fine dell’era Obama”.

11 ottobre. Conferenza di Stefania Benaglia sul tema: “EU-India & Track 2 Diplomacy”.

25 ottobre. Relazione di Darrel Moellendorf sul tema “Progress, Destruction and the Anthropocene”.

25 ottobre. Lezione di Marco Pinfari sul tema: “Nazionalismo e tabù. Crisi e rinascita del regionalismo arabo”.

30 ottobre. Seminario di Giovanna Prennushi sul tema “Gli attori della cooperazione internazionale”.

31 ottobre. Seminario di Giovanna Prennushi sul tema: “Il ruolo delle donne nei progetti di sviluppo rurale”.

7 novembre. Seminario dell’Ambasciatore Andrea Meloni sul tema: “Le sanzioni e la loro evoluzione recente. Un’alternativa all’uso della forza?”. Coordina Marco Mugnaini.

9 novembre. Giornata di Studi sul tema “Nazioni Unite e sistema internazionale. Studi interdisciplinari”.

10 novembre. Giornata di studi sul tema: “L’integrazione europea prima dei trattati di Roma: la rilevanza delle esperienze dopo sessantacinque anni”.

15 novembre. Relazione di Federico Zuolo sul tema: “Possibilità e limiti della cooperazione tra esseri umani e animali”.

16 novembre. Dodicesima Lectio Mario Stoppino. Conferenza di Stefano Bartolini sul tema “Azione politica e campi di interazione”.

21 novembre. Seminario di Andrea Lorenzo Capussela sul tema: “Fragile States and International intervention: the case of Kosovo (1999-2012)”.

29 novembre e 1 dicembre. Ciclo di seminari tenuto da Ignas Kalpokas sul tema: “Cyber Security: Making sense of the *New Wild West*”.

6 dicembre. Seminario di Chiara Destri sul tema: “Il dovere di votare informati”.

14 dicembre. Lezione di Filippo Focardi sul tema: “Cattivo tedesco e bravo italiano. Origine, persistenza e significato di una memoria autoassolutoria”.

15 dicembre. Tavola rotonda sul tema: “La documentazione declassificata dalla direttiva Renzi: la storia possibile. La stagione delle stragi in Italia (1969-1984)”. Interventi di Antonio Vecchione, Bruno

Ziglioli, Marco de Nicolò, Paola Carucci, Maria Gabriella Pasqualini,
Antonio Mutti. Coordina Silvio Beretta.

18-19 dicembre. Workshop internazionale sul tema “La prima guerra mondiale nelle colonie italiane”.

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO FORTIS, ALBERTO QUADRIO CURZIO, *Riforme e Investimenti. Europa e Italia*, Collana della Fondazione Edison, volume n. 28, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 328, € 24,00.

Il volume, settimo della collana della Fondazione Edison, ripropone articoli sullo stato dell'economia italiana ed europea apparsi su importanti quotidiani italiani dal 2009 ad oggi: scritti da Marco Fortis e da Alberto Quadrio Curzio, gli articoli coprono un arco temporale che va dal giugno 2016 al maggio 2017. Alberto Quadrio Curzio è Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei, professore emerito di Economia politica nell'Università Cattolica di Milano e Presidente della Fondazione Edison: ha fondato e dirige la rivista "Economia Politica" presso "il Mulino". Economista ben noto per la lucidità delle sue analisi sulla situazione economica italiana ed europea, unisce il rigore alla capacità di interpretare la realtà di sistemi economici complessi. Ben noti sono infatti i suoi studi di economia istituzionale ed applicata in ambito europeo e italiano, nonché quelli di economia dello sviluppo con particolare attenzione ai problemi delle dinamiche tecnologiche, della scarsità delle risorse naturali nonché della distribuzione del reddito e della rendita. Marco Fortis è direttore e vicepresidente della Fondazione Edison e docente di Economia industriale e commercio estero presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica di Milano: è *co-editor* della rivista "Economia Politica" e membro di numerosi comitati scientifici tra cui quello di Nomisma. Fa inoltre parte del Comitato esecutivo di "Aspen Institute Italia": editorialista di quotidiani e settimanali, è autore di volumi su temi di economia italiana e internazionale.

Il volume in esame offre un importante contributo alla comprensione della situazione economica attuale italiana ed europea, oltre che delle politiche che potrebbero favorirne l'uscita dalla crisi. Il volume è diviso in cinque parti. La prima è dedicata all'analisi delle possibili riforme istituzionali in Europa (*Europa a geometria variabile*), la seconda al rilancio degli investimenti infrastrutturali in Europa (*Europa, investimenti e infrastrutture*), la terza analizza il ruolo dell'Italia in Europa (*Europa e Italia*), la quarta riesamina i problemi macroeconomici dell'Italia (*Italia e stabilità*), la quinta è dedicata all'analisi del grado di competitività dei diversi settori produttivi italiani (*Italia e competitività*). Gli scritti raccolti costituiscono una sorta di "agenda" delle politiche che dovrebbero essere adottate per favorire una crescita sostenibile e duratura: politiche che, se fossero state attuate a suo tempo, avrebbero favorito il rilancio ed il consolidamento della stessa Unione. Dall'analisi delle vicende economiche di un periodo così travagliato emerge la convinzione degli autori che la ripresa sia iniziata, sia in Europa sia in Italia, ma che debba

ancora essere consolidata. Ripresa e crescita saranno infatti durature e sostenibili solo se verranno attuate le necessarie riforme istituzionali. L'Europa deve quindi attuare importanti cambiamenti per consolidare la crescita: in Italia occorre inoltre promuovere riforme della *governance* delle imprese e riforme strutturali, con l'obiettivo di ridurre il debito, di elevare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, di ridurre le numerose forme di dualismo settoriale e regionale.

Quadrio Curzio scrive che in Europa occorre introdurre il principio della «geometria variabile», con al centro un'eurozona completata da vari rafforzamenti (Ministro dell'economia, bilancio e finanziamento comune, ecc.). Occorre anche promuovere gli investimenti in infrastrutture tangibili e intangibili. Esistono già iniziative che vanno in questa direzione (Fondo Europeo Esm, Piano Juncker, ecc.), ma queste devono essere intensificate. È necessario, in particolare, ridurre lo squilibrio tra i Paesi dell'Unione e porre un freno alla supremazia tedesca. La BCE, infatti, non deve essere la sola istituzione ad accollarsi il compito di stimolare la crescita. Emerge nel complesso la fragilità di un'Unione che si è data come obiettivo prevalente quello della stabilità da perseguire con politiche di austerità e con il rispetto dei vincoli imposti dal *fiscal compact*. Le politiche di bilancio, vincolate al "mito" del pareggio, non hanno quindi consentito di avviare i necessari investimenti infrastrutturali per promuovere l'innovazione tecnologica, la ricerca ed accrescere la competitività delle industrie nazionali: hanno invece bloccato la crescita innalzando la disoccupazione a livelli record e aumentando il divario tra i Paesi membri.

Sulla politica monetaria europea il giudizio di Quadrio Curzio è invece molto positivo. Egli riconosce a Draghi il merito di avere svolto un ruolo di supplenza politica ed economica in assenza di politiche per la crescita da parte delle altre istituzioni nazionali o europee. "Draghi è stato il principale attore del salvataggio dell'economia dell'Eurozona nella crisi" (p. 15). Va sottolineata, infine, la visione che Quadrio Curzio esprime circa il profilo istituzionale dell'Unione Europea. In particolare egli auspica una riconfigurazione della UE, rilanciando l'ideale dell'unità nella diversità per un semi-federalismo europeo "dove l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di solidarietà rendono indispensabile il partenariato pubblico-privato e la complementarietà tra istituzioni, società ed economia nello spazio europeo dove vive lo spazio italiano" (p. 12). La Germania viene rappresentata come il Paese più robusto quanto a struttura produttiva, ma proprio per questo essa avrebbe dovuto, ed ancora dovrebbe, farsi carico con maggiore senso di responsabilità di stimolare la crescita degli altri Paesi frenando il proprio differenziale di competitività, che determina un'ampia e costante eccedenza della bilancia dei pagamenti.

Un argomento, inoltre, ha costituito una costante del pensiero di Quadrio Curzio: gli investimenti in infrastrutture (materiali e immateriali) nell'industria e nella tecno-scienza. Le cifre destinate a questo scopo sono ancora troppo basse, attorno all'1% del PIL della UE: "Ecco perché bisogna passare a un finanziamento con Eurobond" (p. 19). Le proposte sulla loro introduzione si sono susseguite nel tempo: particolarmente significativo in questo dibattito è stato il contributo proprio di Quadrio Curzio. Già nel 2004 egli aveva infatti avanzato la proposta dell'emissione di eurobonds garantiti dalle riserve auree, proposta che era stata meglio articolata nel 2011 e nel 2012 con il contributo di Romano Prodi. Tale proposta era stata tuttavia bloccata principalmente dalla Germania, per il timore di doversi accollare i debiti di altri Paesi. nel gennaio 2017 era stata successivamente ripresa in una forma tecnicamente diversa. In un articolo del gennaio 2017, ripubblicato in questa raccolta, Quadrio Curzio sottolinea infatti come la Commissione europea e la BCE stessero progettando "di promuovere il varo di un nuovo strumento finanziario, lo *European Safe Bonds (ESBIES)*" (p. 55). Questo strumento dovrebbe essere finalizzato a ridurre il rischio dei debiti pubblici degli Stati membri più fragili, rafforzando così anche l'economia reale. La differenza tra EUROBONDS e ESBIES è tecnica: con gli EUROBONDS tutti i Paesi sono

responsabili in solido (se fallisce l'Italia la Germania paga); gli ESBIES non corrispondono invece a nuovo debito, essendo titoli "sintetici" creati con la cartolarizzazione di bond statali già esistenti, della cui solvibilità ogni Paese continua a essere responsabile.

Il progetto di introduzione degli ESBIES è stato completato nel gennaio 2018. Un nuovo organismo, probabilmente sotto l'egida BCE, dovrebbe acquisire un certo ammontare di titoli provenienti dal monte-debiti pubblici europei (ripartiti secondo le rispettive quote nella BCE stessa, il 17% per l'Italia). Questi debiti verrebbero poi cartolarizzati e trasformati in ESBIES. I nuovi titoli sarebbero "impacchettati" in tre tranches: senior, mezzanine e junior. Alla prima verrebbe attribuita la tripla A, alla seconda un *rating* minore ma comunque di *investment grade* (fino alla tripla B), alla terza la qualifica di *junk-bond* e un rendimento appetibile, ad esempio il 5-6%. In sintesi gli ESBIES sono la *tranche senior* di una cartolarizzazione che ha come sottostante un portafoglio di titoli pubblici dei paesi della zona Euro. In questo modo, senza prevedere un meccanismo di mutua solidarietà tra i Paesi europei, si potrebbe creare un titolo privo di rischio grazie alla diversificazione e alla protezione data dal fatto che la *tranche junior* dei titoli, emessi dal veicolo, sarebbe la prima ad assorbire eventuali perdite dovute all'insolvenza di uno Stato membro. Secondo Quadrio Curzio "gli ESBIES potrebbero svolgere varie funzioni. Una riguarda la riduzione del rischio connesso ai debiti pubblici degli stati membri dell'Eurozona più vulnerabili" (p. 84). Se poi le banche fossero indotte a detenere questo titolo, si spezzerebbe anche il legame tra rischio bancario e rischio sovrano. Con la normativa internazionale vigente, tuttavia, è altamente probabile che le banche e le assicurazioni preferiscano continuare a investire nei singoli titoli pubblici dei Paesi europei piuttosto che negli ESBIES.

Se per l'Europa vengono sottolineate alcune criticità, emerge al contrario un'immagine molto positiva della struttura produttiva italiana. Sul fronte dell'occupazione si sono infatti verificati sensibili miglioramenti: dal febbraio 2014 al dicembre 2016 il numero degli occupati, al netto della componente demografica, è cresciuto di circa 840 mila unità. Di questi una percentuale elevata è costituita da un maggior numero di occupati dipendenti a tempo indeterminato: "Ciò dimostra che le decontribuzioni e il *Jobs Act* hanno funzionato meglio di quanto finora supposto" (p. 241). Dal febbraio 2014 al gennaio 2017 il tasso di disoccupazione totale è diminuito, scendendo all'11,9% mentre quello di disoccupazione giovanile è diminuito di 5,5 punti, scendendo al 37,9% (p. 251). Allo stesso modo, come sostiene lo stesso Fortis, la finanza pubblica italiana presenta una sostenibilità nel lungo periodo maggiore di quanto normalmente si creda. Negli ultimi anni sono stati infatti registrati avanzi statali primari cospicui e l'elevato debito pubblico italiano rispetto al PIL trova un contrappeso nel basso debito privato. L'Italia sta attraversando un periodo complesso di transizione, ma sta anche mostrando significativi segnali di recupero. Al netto della componente demografica, il PIL pro capite è aumentato più di quello di altre importanti economie avanzate come Stati Uniti, Germania, Francia e Regno Unito. La domanda interna è stata trainata dagli investimenti delle imprese e dai consumi privati, mentre i consumi della Pubblica Amministrazione sono stabili dati i vincoli di bilancio. Grazie al superammortamento e al Piano Industria 4.0, gli investimenti delle imprese stanno crescendo in Italia a tassi molto più elevati che in altri Paesi. Sul versante della produzione si è registrata soprattutto la crescita dei settori manifatturieri, del commercio e del turismo: anche il settore delle costruzioni sta crescendo, sia pure molto lentamente. Risulta invece molto ridotta la crescita del settore bancario, dell'energia, delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali, mentre quella dei consumi delle famiglie è stata favorita dal bonus di 80 euro. Il rapporto tra debito pubblico e PIL, cresciuto in misura rilevante durante la crisi finanziaria e l'austerità, si è finalmente stabilizzato ed è avviato verso una graduale diminuzione.

Molte sono ancora, tuttavia, le riforme necessarie, alcune delle quali già avviate. Uno dei principali fattori di debolezza viene individuato nel sistema bancario che "pur rimasto

nel complesso solido durante la lunga crisi economica, ha evidenziato diverse criticità tra le banche popolari e anche nel caso del Monte dei Paschi di Siena (Mps)...Senza la riforma delle banche popolari decisa dal governo Renzi la crisi di alcuni istituti...avrebbe potuto avere impatti assolutamente devastanti e sistemici” (p. 26). Tuttavia, nel complesso, il sistema bancario ha mostrato “doti di resilienza non comuni nonostante la crescita delle sofferenze...E inoltre l’Italia non ha - sino a tutto il 2016 - attivato aiuti pubblici di significativo rilievo per il salvataggio di banche” (p. 27).

L’ultima parte del volume è dedicata all’analisi della competitività esterna dell’Italia soffermandosi, in particolare, sulle caratteristiche e sui punti di forza del sistema produttivo. L’analisi evidenzia quali e quanti sono i settori del manifatturiero (principale motore delle esportazioni italiane) nei quali il sistema Italia eccelle. In particolare viene smentita la tesi secondo la quale il nostro sistema sarebbe competitivo nei settori tradizionali dove più agguerrita è la concorrenza da parte delle economie emergenti. I tre “pilastri” dell’economia italiana sono individuati da Fortis nella manifatture, negli alimentari (vino) e nel turismo (p. 297). L’Italia è infatti il secondo paese manifatturiero in Europa con una serie di ottimi risultati nei diversi comparti del commercio internazionale; è il secondo paese europeo, dopo la Germania, a presentare un surplus commerciale nei manufatti; è la seconda economia dopo la Cina per numero di prodotti in cui la nostra bilancia commerciale è migliore di quella tedesca. L’Italia è prima, seconda o terza al mondo quanto a bilancia commerciale in oltre 800 prodotti. Numerose sono inoltre le eccellenze in settori di nicchia che, nel complesso, presentano un surplus commerciale molto significativo.

Il ritratto dipinto da Fortis rivela l’esistenza di un tessuto industriale articolato e competitivo. Scrive quindi l’autore che la “l’Italia ha buoni motivi per credere in se stessa” (p. 22). La forza dell’Italia in tanti settori industriali consente di contenere, anche se non di annullare, i fattori di disorganizzazione e di caoticità. Non vi è dubbio per altro che questi ostacoli esistono, ma esistono anche importanti forze positive che li contrastano. Bisogna, in particolare, ricordare la centralità dei distretti “reti e pilastri industriali per la manifattura del ‘made in Italy’, per la forza del turismo e dell’agroalimentare” (p. 22). Questi primati “dimostrano, tra le altre cose, che il commercio estero italiano non soffre affatto per l’euro, come sostengono coloro che vorrebbero che il nostro Paese abbandonasse la moneta unica” (p. 300).

I temi trattati nel volume sono così numerosi che risulta impossibile riassumerli in una sola recensione. Tuttavia il messaggio, nel complesso, è ottimistico e non convenzionale. La ripresa, sia in Europa che in Italia, esiste, ma senza riforme non si realizzerà quella crescita sostenibile che è possibile solo attraverso il potenziamento ordinato dell’economia reale, indebolita dalla crisi e dal rigorismo fiscale. La lettura di *Riforme e Investimenti. Europa e Italia* risulta, infine, di grande interesse per il lettore che desideri una informazione realistica e documentata su temi di grande rilievo quali le politiche necessarie a ridurre l’impatto della crisi e a rilanciare la crescita in Italia e in Europa.

RENATA TARGETTI LENTI

CARLO COTTARELLI, *I sette peccati capitali dell’economia italiana*, Milano, Feltrinelli, 2018, pp. 176, € 15.

Carlo Cottarelli, laureato a Siena e alla London School of Economics, ha lavorato in Banca d’Italia e in ENI; dal 1988 al 2013 è stato al Fondo Monetario Internazionale anche come Direttore esecutivo. Dall’ottobre 2013 al novembre 2014 è stato nominato dal Governo italiano Commissario straordinario per la revisione di spesa. Oggi è direttore del nuovo

Osservatorio sui Conti Pubblici dell'Università Cattolica di Milano e "visiting professor long term" nell'Università Bocconi dove insegna "Fiscal Macroeconomics". Ha scritto numerosi articoli, saggi e ha pubblicato, oltre a questo, altri due volumi per Feltrinelli (*La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica italiana e su come si può tagliare* del 2015 e *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene* del 2016).

Carlo Cottarelli afferma che: "L'economia italiana è cresciuta poco negli ultimi vent'anni....Ha accelerato un po' nel 2017, ma hanno accelerato anche tutti gli altri paesi. Se fosse una corsa ciclistica, sarebbe come rallegrarsi di andare più veloci senza accorgersi di avere iniziato un tratto in discesa. In realtà, anche in discesa il distacco dal gruppo sta aumentando" (p. 7). Grazie all'esperienza maturata in veste di commissario alla *spending review* Cottarelli individua, analizza e discute i "sette peccati capitali" che bloccano la crescita del nostro Paese: evasione fiscale, corruzione, eccesso burocratico, lentezza della giustizia, crollo demografico, divario tra Nord e Sud, difficoltà di convivere con l'euro: ad ognuno di questi "peccati" è dedicato un capitolo.

Il volume è scritto in forma piana e chiara e le conclusioni discendono dall'analisi impietosa dei mali italiani effettuata nei diversi capitoli. I primi quattro sono dedicati ad analizzare evasione, corruzione, burocrazia e giustizia, i primi quattro peccati. L'interesse dell'analisi nasce dal fatto di averli collegati in un quadro complessivo: infatti se si moltiplicano i livelli della burocrazia si moltiplicano anche le occasioni di corruzione, e questo fenomeno sarà tanto più pervasivo quanto più lenta e inefficace è l'azione della giustizia. L'evasione stessa risulta inoltre "incoraggiata" se mancano controlli adeguati: infatti in Italia "si continua ad evadere molto più che nella maggior parte dei paesi avanzati" (p. 157). Anche al crollo demografico, che ha pesanti conseguenze sull'invecchiamento della popolazione e perciò sulla spesa pensionistica e sanitaria, è dedicato un capitolo: sottolinea infatti Cottarelli che "La crisi economica ha peggiorato un po' la situazione, ma il crollo nel tasso di fertilità è di ben più lunga data e non c'è da sperare che la ripresa congiunturale possa segnare una differenza sostanziale" (p. 158).

I sette peccati possono poi essere ricondotti ad una ragione unificante, che li giustifica tutti: è la mancanza di un adeguato livello di "capitale sociale". Il concetto di "capitale sociale" è stato introdotto dalla letteratura sociologica ed è qualificato come un "bene pubblico e indivisibile" di cui i membri di una società possono usufruire grazie a norme e valori condivisi che favoriscono la cooperazione, e grazie al buon grado di integrazione sociale e a modelli di comportamento improntati alla fiducia. Una definizione ancora più ampia include anche l'ambiente politico e sociale che dà forma alla struttura della società e permette alle norme di svilupparsi: questo fattore è stato considerato, in alcuni recenti modelli di crescita, come una delle principali precondizioni per l'avvio di un processo di sviluppo. Quest'ultima linea di ricerca è stata sviluppata prevalentemente all'interno della Banca Mondiale: particolarmente interessante è, in questo contesto, lo studio effettuato da Putnam per spiegare l'arretratezza del Sud d'Italia. Per questo autore il capitale sociale consiste nella fiducia e nelle norme che regolano la convivenza e i *networks* di coinvolgimento civico: proprio questi fattori, che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale e promuovono le "buone" relazioni tra cittadini e istituzioni, sono presenti in misura troppo limitata in alcune zone del nostro Paese e la loro mancanza spiega il divario tra Nord e Sud, uno dei più importanti tra i peccati capitali dell'economia italiana. "Differenze molto forti tra aree geografiche italiane si osservano anche nelle dotazioni di capitale sociale e di capitale umano....i fattori che spiegano, almeno in parte, i diversi risultati nelle prestazioni economiche e nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche tra regioni" (pp. 128-129). Cottarelli osserva, confortato dai dati statistici, come l'evasione fiscale sia più elevata al Sud, dove gli indici di corruzione sono più sfavorevoli e la giustizia più lenta.

Un capitolo (*Difficoltà a convivere con l'euro*) analizza i nostri principali problemi di squilibrio macroeconomico. L'Italia è stata sempre un paese ad alto debito pubblico, sottolinea Cottarelli: questo ha iniziato e crescere nella seconda metà degli anni Sessanta a causa dell'aumento della spesa sanitaria e pensionistica. Le crisi petrolifere degli anni Settanta hanno tolto liquidità a tutti i Paesi occidentali, Italia compresa, e le politiche monetarie espansive adottate dai governi non hanno facilitato il contenimento del debito, il cui peso sul PIL è cresciuto in modo esponenziale negli anni Ottanta, che hanno registrato un forte calo della crescita economica. Negli anni più recenti, a complicare il problema sono stati la crisi mondiale e la politica di austerità con la connessa "doppia recessione", la perdita di dieci punti di PIL e la svalutazione interna che ha prodotto una deflazione da cui il Paese non riesce a uscire. Negli anni Novanta vi era stato un miglioramento nei conti pubblici, ma con "il secondo Governo Berlusconi, dopo l'entrata nell'euro, la spesa, al netto di quella per interessi, è aumentata rapidamente, compresa quella relativa agli stipendi dei dipendenti pubblici, e sono state tagliate un po' le tasse....Anche in questo caso abbiamo peccato...abbiamo perso pure un'occasione per ridurre il nostro debito pubblico più rapidamente" (p. 143). Nel settore privato, poi, i prezzi e il costo del lavoro sono cresciuti più rapidamente rispetto all'estero, con perdita di competitività: in questo contesto la concorrenza rimane il principale fattore in grado di aumentare la competitività del Paese: non è quindi l'uscita dall'euro la soluzione per aumentare la competitività. Gli effetti di una svalutazione della lira (inevitabile) sarebbero infatti molto negativi, non solo in termini di aumento dei costi dei beni importati, ma anche di svalutazione dei debiti privati definiti tecnicamente *balance sheet effects* (effetti di bilancio). Questi infatti "potrebbero essere molto forti e mandare in bancarotta parecchie famiglie o imprese" (p. 149). Quello che si richiede per uscire dalla stagnazione è una profonda trasformazione della Pubblica Amministrazione e dei comportamenti dei singoli. Non ci si deve illudere di poter stimolare la crescita aumentando la spesa pubblica oppure continuando a sostenere la spesa privata con il credito bancario. Occorrono investimenti nazionali e non solo europei in infrastrutture.

In sintesi, la ricetta suggerita da Cottarelli consiste in una profonda trasformazione sociale e culturale. L'idea di fondo è che gli effetti negativi dei sette peccati italiani potrebbero essere ridotti, anche se non annullati, aumentando il "capitale sociale, capitale di cui ogni nazione ha bisogno per non decadere a livello economico e istituzionale.... Il tema del rispetto (o mancanza di rispetto) delle regole è un tema trasversale in questo libro" (p. 158), ed è alla base delle analisi sull'evasione fiscale e sulla corruzione: infatti un "fattore decisivo per il successo delle riforme necessarie è l'esistenza di un forte consenso per tali riforme da parte dell'opinione pubblica" (p. 160). È questo un altro modo per dire che occorre aumentare il "capitale sociale".

R.T.L.

EMANUELE RANCI ORTIGOSA, *Contro la povertà*, Milano, Francesco Brioschi editore, 2018, pp. 171, € 14,00.

Emanuele Ranci Ortigosa è Presidente emerito e direttore scientifico dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS), Presidente dell'Associazione per la Ricerca Sociale (ARS), Direttore della rivista *Prospettive Sociali e Sanitarie*, fondatore e direttore di *Welforum.it* (Osservatorio nazionale sulle politiche sociali). Svolge dal 1971 attività di ricerca, consulenza e formazione sulle politiche sociali e socio-sanitarie: è stato membro del gruppo di

lavoro sul Reddito minimo di inserimento (RMI) istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e ha diretto la valutazione della successiva sperimentazione nazionale; ha inoltre insegnato Politiche Sociali nelle Università di Siena e Venezia. Il testo del volume è preceduto da una prefazione del Presidente dell'INPS Tito Boeri e completato da due appendici di Daniela Mesini sulle caratteristiche del reddito di inclusione (REI) e di Chiara Crepaldi sulle misure di reddito minimo in Europa.

Il lavoro si colloca all'interno del dibattito sulle misure alternative di contrasto alla povertà. L'analisi della povertà (prevalentemente, nel nostro Paese, di quella di reddito), dell'inefficacia nel contrastarla da parte del nostro *welfare*, e la trattazione delle politiche proposte per farvi fronte sono il tema del volume: questo è il risultato di un'intensa attività di ricerca sui fattori che generano la povertà, oltre che di impegno sociale nell'organizzare istituzioni finalizzate a ridurre il fenomeno. Come sottolinea l'autore, il volume è scritto non per specialisti, ma per un più largo pubblico di persone sensibili al tema e al relativo dibattito. Bastano alcune cifre per rendersi conto della gravità del fenomeno: secondo stime europee, in Italia 17,5 milioni di persone sono a rischio di povertà: in nessun altro Paese europeo il numero è così elevato. Secondo l'ISTAT un italiano su dodici è "assolutamente povero", cioè non è in grado di vivere una vita dignitosa. Negli anni della crisi, tra il 2007 e il 2016, il numero delle persone in situazione di povertà assoluta è aumentato di due volte e mezzo (dal 3,1% al 7,9% della popolazione), ad un ritmo "largamente superiore ai tassi medi europei" (p. 33). Di questi 1 milione e 17 mila (10%) sono giovani fra i 18 e i 34 anni. Nell'ultimo decennio è inoltre aumentato in misura sempre più marcata il divario di reddito fra le generazioni: e il nostro sistema assistenziale, squilibrato a favore delle pensioni, è risultato impotente nell'aiutare i giovani. Si sta tuttavia delineando un importante cambiamento: come infatti osserva Boeri nell'Introduzione, "Il reddito di inclusione, erogato dall'INPS a partire da gennaio 2018, consentirà almeno in parte di ribilanciare questo divario introducendo finalmente in Italia una misura universale di contrasto alla povertà basata, a partire da luglio, unicamente sulla prova dei mezzi" (p. 11).

Sono aumentati anche i cosiddetti *working poors*, cioè coloro che sono occupati ma a bassi salari e/o in modo precario. Queste persone percepiscono "un reddito che non serve per far emergere dalla povertà l'intero nucleo familiare" (p. 37). È importante, innanzitutto, definire la povertà sia a scopo di analisi sia per valutare le politiche di contrasto. Emanuele Ranci Ortigosa chiarisce immediatamente il fatto che la concettualizzazione della povertà è molto complessa. Una sua definizione implica infatti la scelta dei diversi e numerosi spazi valutativi in relazione ai bisogni: di nutrimento e vestiario, di casa, di salute, di istruzione, di accesso all'informazione e alla cultura, di relazioni e socialità, di lavoro, di riposo, "Vari bisogni che spesso si combinano, tali da condizionare pesantemente la possibilità di liberare e valorizzare le proprie risorse per vivere una vita veramente umana, riconoscere e accrescere le proprie capacità, migliorare le proprie competenze, contribuire così alla crescita del capitale umano, fattore cruciale di sviluppo sociale e anche di crescita economica. Bisogni che interpellano la nostra società, le nostre istituzioni, il nostro welfare e, in definitiva, ciascuno di noi" (p. 22). L'autore sceglie di limitarsi a considerare il bisogno economico come indicatore sintetico della povertà, ovvero della disponibilità di un livello di reddito troppo basso per permettere la soddisfazione di bisogni fondamentali in relazione ai prezzi di mercato. Il reddito, in questa accezione, viene considerato come potere sulle risorse che devono soddisfare i bisogni essenziali.

"Non è agevole tenere del tutto distinte povertà economica e disuguaglianza. Basti dire che una delle modalità di rappresentazione della povertà, l'indice di povertà relativa, è sostanzialmente una misura della disuguaglianza. Tema concettualmente distinto dalla povertà ma di fatto connesso, nel senso che società fortemente disuguali registrano per lo più anche elevati livelli di povertà" (p. 24). Anche in Italia la povertà è cresciuta con

l'aumento della disegualianza, e un livello di povertà e di disegualianza elevato come l'attuale rappresenta un serio ostacolo allo sviluppo del capitale umano: l'esistenza di una relazione inversa tra disegualianza e crescita economica è un risultato relativamente nuovo, evidenziato dalle analisi dell'OCSE e del Fondo Monetario Internazionale.

La prima parte del volume presenta l'evidenza empirica relativa alla povertà assoluta (intesa come il reddito necessario a conseguire uno standard di vita minimo) e a quella relativa (misurata come la percentuale di popolazione con un reddito inferiore alla soglia, generalmente il 50% del reddito pro capite). I capitoli successivi sono dedicati a discutere dell'equità e dell'efficacia delle politiche di contrasto operanti in Italia, finalizzate a contrastare la povertà di persone, famiglie e gruppi sociali che presentano situazioni di forte disagio ed emarginazione. L'analisi approfondita del quinto capitolo conclude sottolineando che "il nostro sistema assistenziale non ha contenuto la povertà anche perché privo di una misura universale di contrasto" (p. 74).

Nella parte conclusiva viene discussa l'esperienza del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), e del REI, che l'ha sostituito a partire dal gennaio 2018. Vengono discusse anche le proposte avanzate dalle diverse forze politiche in sede di confronto elettorale. La consistenza e la drammaticità della povertà ha infatti "costretto" i diversi partiti a inserire il tema nei propri programmi. Al reddito di inserimento (REI) introdotto dall'attuale Governo si contrappongono il "reddito di cittadinanza" del Movimento Cinque Stelle ed il "reddito di dignità" di Forza Italia. Quanto si differenziano queste proposte? Il successo di una o dell'altra comporterà necessariamente la distruzione di quanto fatto finora, o ci sarà la possibilità di procedere per addizioni piuttosto che per sottrazioni? Al di là delle diverse posizioni, l'adozione di uno strumento di contrasto realmente efficace rimane imprescindibile. Il volume, basato su un'analisi rigorosa frutto di una lunga "militanza" su questi temi, offre non solo proposte per migliorare i sistemi di protezione sociale, ma anche spunti di riflessione sui limiti degli attuali sistemi di protezione nel migliorare gli assetti distributivi "inter e intra generazionali". L'auspicio è che comunque non si distrugga quanto è stato faticosamente avviato. Oltre ai progetti di legge depositati in Parlamento, alle proposte di studiosi e di organizzazioni sociali e alle iniziative adottate a livello locale, a fine gennaio 2016 è stato infatti approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge in materia di contrasto alla povertà e successivamente, con il decreto legislativo n.147 del 15 settembre 2017, è stato introdotto il reddito di inclusione (REI). Quindi "Finalmente anche l'Italia si è dotata di una misura strutturale e omogenea sul territorio nazionale rivolta ai poveri assoluti, che abbina un contributo economico a un progetto di attivazione" (p. 123). La condizione di povertà "viene definita e accertata su diverse dimensioni: sul livello dell'ISEE...Sul valore del patrimonio immobiliare...e mobiliare.." (p. 100). Il dibattito che si è concluso con l'introduzione di questa misura è stato molto intenso: un'alternativa sarebbe stata il cosiddetto reddito di base, molto simile al reddito di cittadinanza proposto dal Movimento Cinque Stelle, ma questo strumento suscita critiche sia di natura teorica sia di natura applicativa: da una parte si cerca infatti di sottolinearne gli aspetti di scarsa efficienza attribuibili alla sua natura assistenziale, dall'altra se ne denuncia l'elevato costo che graverebbe sulla collettività. Queste perplessità possono tuttavia essere superate, come si argomenta nel volume, in nome di ragioni di giustizia e di efficienza.

In sintesi, il volume offre una serie di argomentazioni teoriche, normative e descrittive per una più approfondita analisi del fenomeno povertà e delle politiche alternative di contrasto. Il REI, ampiamente discusso, può essere compreso nella categoria del "reddito di base", e cioè di una misura a favore dei poveri assoluti. Non si può dimenticare, tuttavia, che il REI non è solo una misura assistenziale, un sostegno monetario, ma un progetto per l'autonomia. "Il nucleo familiare insieme ai servizi territoriali condivide un percorso finalizzato all'inclusione sociale e lavorativa che prevede, da un lato, l'attivazione di spe-

cifici sostegni accanto a quelli economici, sulla base dei bisogni manifestati; dall'altro, l'impegno del nucleo a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio è condizionato" (p. 103). Il REI stesso è quindi anche parte integrante dei diritti di cittadinanza.

L'autore conclude con la consapevolezza che la riforma è solo all'inizio e necessita ancora di varie tappe per una completa attuazione, per favorire l'integrazione degli interventi e il coinvolgimento di tutti gli attori. Rimane il problema della compatibilità con i costi e i finanziamenti necessari. Tuttavia l'introduzione del REI è da considerarsi un progetto verso un "welfare rinnovato, equo, partecipativo, solidale e comunitario nelle sue espressioni locali" (p. 121), e un avanzamento nella giusta direzione per avvicinare l'Italia agli altri Paesi europei. L'elevato livello di povertà nel nostro Paese costituisce infatti, e costituirà ancora nei prossimi anni, la "questione sociale" più rilevante, accanto e unitamente a quelle del lavoro e dell'occupazione. La questione non deve tuttavia essere considerata solo congiunturale, ma strutturale e per questo esige grande attenzione e richiederà un'azione politica molto incisiva. Si tratta cioè di "Una questione che richiede... alle forze politiche di farne oggetto non di competizione più o meno demagogica, ma di attenzione e impegno convergente per non dissipare quanto è stato fin qui fatto.... ma per assumerlo e promuoverlo ulteriormente verso obiettivi di contrasto e riduzione della povertà e dell'emarginazione ancora lontani dall'essere raggiunti" (p. 26).

R. T. L.

PIPPO RANCI, MATTEO LEONARDI, LAURA SUSANI, *Poveri d'energia*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 238, €15.

Il volume si propone di fornire un quadro sintetico ma esaustivo del problema della povertà energetica, delineando altresì le strade da percorrere per superarlo. Raggiunge un duplice obiettivo: da un lato illustrare quanto sia grave il problema della carenza energetica per miliardi di persone, evidenziando le conseguenze e i rimedi della realtà indagata, dall'altro lato fornire, per le diverse situazioni particolari, dati ed informazioni, tutti desunti dalla ricca bibliografia citata. Pippo Ranci è uno fra i maggiori esperti a livello internazionale di regolazione economica, già presidente dell'Autorità italiana per l'energia, nonché professore di economia presso l'Università Cattolica di Milano e attualmente *advisor* dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze. Gli altri autori sono Matteo Leonardi, consulente di politica energetica e ambientale e di cooperazione allo sviluppo e Laura Susani, attualmente nella Divisione Generazione di A2A SpA: il volume è inoltre corredato da un saggio di Ignacio Pérez-Arriaga sul ruolo della regolazione.

Il tema della carenza di energia viene esaminato da due punti di vista: la mancanza di elettricità, che affligge 1.1 miliardi di persone (16% della popolazione totale del pianeta pari a circa 7 miliardi), e l'impossibilità di cucinare in modi che non compromettano la salute (*cleancooking*) che invece riguarda 2.9 miliardi di persone (addirittura il 38% della popolazione). Molte persone, inoltre, partecipano di entrambi gli insiemi. Il libro evidenzia una relazione molto stretta, quasi biunivoca, tra povertà estrema (reddito pro capite inferiore a 1.5 dollari/giorno) e carenza energetica, giungendo a ipotizzare un nesso di causa-effetto tra i due fenomeni. Non è un caso che tra i diversi indicatori di deprivazione con cui si misura la povertà mondiale, due consistono proprio nel mancato accesso all'energia elettrica e nell'uso di fuochi a cielo aperto o mal protetti per cucinare e scaldarsi: si tratta infatti di indicatori di povertà causa di grave disuguaglianza, danni alla salute, ostacolo allo sviluppo, danno all'ambiente, penalizzazione della donna.

Questa vera e propria emergenza è stata riconosciuta dalle Nazioni Unite nel 2015 con il *Sustainable Development Goal* numero 7: “Assicurare l’accesso a sistemi di energia moderni, sostenibili, sicuri e a prezzi sopportabili per tutti”. Più in generale, appare evidente che la povertà energetica è un aspetto del più ampio problema della povertà e della disuguaglianza che caratterizza la situazione politica e sociale su scala mondiale. Questo tipo di povertà è anche alla base di altri squilibri demografici e sociali che sembrerebbero a questa relativamente estranei, quali lo spostamento dalle aree rurali a quelle urbanizzate, con la conseguente nascita di megalopoli, e la deforestazione causata dall’uso eccessivo di risorse naturali (principalmente legname).

La mancanza di energia elettrica si traduce poi nell’incapacità di leggere e studiare se non durante il giorno o alla luce di qualche malsana fonte di illuminazione alternativa, comunque precaria. Significa non poter conservare i cibi, problema fondamentale nei paesi dove è prevalente l’agricoltura e che sono caratterizzati spesso da climi aridi e da temperature altissime. Significa inoltre non potere azionare una semplice pompa idraulica e non avere la possibilità di fare funzionare apparecchiature mediche e di conservare medicinali come i vaccini. Significa infine non potere ricaricare un cellulare: le connessioni tra cellulari sono diventate invece di fondamentale importanza nei luoghi privi di reti telefoniche fisse e con distanze grandissime da percorrere a piedi. Non avere l’energia elettrica nella propria abitazione, quindi, “significa non avere opportunità per emanciparsi dalla quotidianità della propria condizione di povertà” (p. 55).

Il problema del *cleancooking* è altrettanto grave e forse più urgente. Infatti cucinare o scaldarsi bruciando legna, spesso verde, con carbone di pessima qualità, gas o kerosene o addirittura gasolio in stufe o fornelli poco efficienti, in ambienti angusti e non di rado con la porta come unica apertura, significa avere abitazioni fumose e malsane, anche perché in genere costituite da un solo locale (ove si cucina, si mangia, ci si riscalda e si dorme). Tutti questi fattori hanno conseguenze gravi sulla salute individuale causando tubercolosi e malattie a carico dell’apparato digerente e cardiorespiratorio, nonché sull’ambiente. Stando ai dati dell’OMS il monossido di carbonio uccide più della malaria, tubercolosi e HIV sommati (4,3 contro 3,1 milioni di persone).

Gli autori sostengono che, contrariamente a quanto si ritiene, il costo dei progetti per affrontare e risolvere molti di questi problemi non sono molto elevati. Si calcola infatti che i costi per la fornitura di energia elettrica ammontino a 700 miliardi di dollari in vent’anni, mentre per il *cleancooking* sarebbero sufficienti 50-60 miliardi: complessivamente, meno del 3% degli investimenti mondiali del settore energetico su scala mondiale. I tempi di attuazione non sarebbero lunghissimi e sarebbero giustificati dall’urgenza di fare uscire più di in terzo della popolazione mondiale dalla condizione di povertà estrema. L’elettrificazione di un’area geografica, ad esempio, può essere conseguita tramite l’estensione della rete tradizionale, ma anche tramite una micro-rete locale o mediante singoli dispositivi non connessi fra loro. Tra queste soluzioni sono molto interessanti le piccole reti isolate o *mini-grid*, utili per portare energia a comunità poco accessibili alla rete nazionale. Si tratta di progetti molto importanti per i quali si stanno affermando le fonti rinnovabili, sfruttabili in modo decentrato. Ognuna di queste soluzioni ha pregi e difetti, nonché peculiarità di cui si deve tener conto: tuttavia gli ostacoli, soprattutto di natura culturale che impediscono queste azioni, sono numerosi. Fra gli esempi riportati nel testo, l’uso di una stufa o di una cucina non a legna, ma a gas o elettrica, implica per molte popolazioni un cambiamento radicale dello stile di vita. Non a caso, l’abitazione viene generalmente identificata con il termine “focolare”. L’obiettivo di eliminare la povertà energetica deve essere quindi perseguito con strumenti scelti accuratamente in funzione dei singoli contesti.

Il libro contiene molti dati e informazioni sia per identificare il fenomeno della scarsità di energia, sia per illustrare le tecnologie e le soluzioni da adottate per risolvere il pro-

blema. Ben 33 quadri forniscono esempi di quanto è stato realizzato nel mondo. Questa evidenza è frutto anche dell'esperienza sul campo da Matteo Leonardi e Laura Susani, che hanno partecipato personalmente ad alcuni progetti nei Paesi in via di sviluppo. Emerge chiaramente come non esista una soluzione unica adatta ad ogni contesto: il lavoro sul campo lo dimostra e, come afferma l'economista William Easterly, non bisogna cadere nella "illusione tecnocratica" (p. 12) di una cooperazione basata su denaro e tecnologie ma che sottovaluta società e cultura locali. Proprio questo volume illustra come quello energetico sia un ambito in cui la cooperazione allo sviluppo può (e deve) assumere un approccio innovativo che tenga conto non solo dei fattori economici e tecnici, ma anche, e forse soprattutto, di quelli sociologici e culturali.

R. T. L.

MAURIZIO FRANZINI, ELENA GRANAGLIA, MICHELE RAITANO, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 198, € 16.

Nell'ultimo decennio l'arricchimento di pochi, l'impoverimento della classe media, le disuguaglianze crescenti all'interno dei diversi Paesi sono diventate tematiche centrali del dibattito economico sotto i profili teorico, applicato e di *policy*. Il direttore del Fondo Monetario Internazionale, Christine Lagarde, ha infatti recentemente dichiarato "che l'aumento della disuguaglianza è una questione prioritaria". Al tema della "grande disuguaglianza" sono stati dedicati alcuni recenti rapporti Oxfam in occasione degli incontri del *World Economic Forum* a Davos: è cresciuta, in particolare, l'attenzione per le disuguaglianze estreme, ovvero per il divario tra i più poveri e i più ricchi. Numerosissimi sono stati i contributi del premio Nobel per l'economia Stiglitz sull'arricchimento dell'1% della popolazione negli Stati Uniti. Non sono tuttavia solo motivazioni etiche quelle che inducono a considerare come "ingiusta" la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi personali. Il rapporto di ricerca *Working for The Few* presentato da Oxfam alla vigilia del *World Economic Forum* del 2016 evidenzia infatti come l'estrema disuguaglianza tra ricchi e poveri implichi un progressivo indebolimento dei processi democratici ad opera dei ceti più abbienti, che piegano la politica ai propri interessi a spese della grande maggioranza. Sia nei paesi sviluppati sia in quelli in via di sviluppo, tuttavia, l'opinione pubblica è ora sempre più consapevole della concentrazione di potere e di privilegi nelle mani di pochissimi.

Un contributo importante alla comprensione del fenomeno è contenuto nel lavoro di Franzini, Granaglia e Raitano. Maurizio Franzini è professore ordinario di Politica economica nell'Università di Roma "La Sapienza"; Elena Granaglia è professore ordinario di Scienza delle finanze a Roma Tre; Michele Raitano è ricercatore di Politica economica nell'Università di Roma "La Sapienza". Preoccuparsi dei ricchi, secondo gli autori, significa interrogarsi sui meccanismi che determinano l'arricchimento progressivo di una sola parte della popolazione e significa giudicare la compatibilità con il buon funzionamento delle istituzioni e dei mercati, oltre che con i fondamenti di una società democratica e liberale. Vuole dire, anche, esaminare le conseguenze economiche e sociali della ricchezza. Non si tratta tanto di affermare che dalla presenza dei ricchi finirebbe per avvantaggiarsi tutta la società, e neppure che i redditi elevati siano frutto di meccanismi ingiusti: si tratta, invece, di capire quali siano le cause ed i fattori da cui traggono origine le disuguaglianze estreme di reddito nel capitalismo contemporaneo e di descriverne le implicazioni per il sistema economico.

Nel volume si analizzano, innanzitutto, le ricchezze che originano dal lavoro, sia esso dipendente, non dipendente, o autonomo. I compensi/redditi dei super-ricchi sono la conseguenza di una contrattazione con aziende private (*managers* e dirigenti) o del settore pubblico, e non sempre riflettono differenze di merito. In molti Paesi la disuguaglianza è cresciuta a causa di un significativo incremento dei redditi più elevati rispetto a quelli mediani, e non invece in seguito ad un decremento relativo di quelli più bassi. Tra le possibili spiegazioni di questo fenomeno si deve includere il funzionamento del mercato del lavoro dei cosiddetti *managers and superstars*. La crescita dei redditi da lavoro molto elevati, che ha finito con il determinare un aumento della quota di reddito percepita dal percentile più ricco, è avvenuta principalmente nei paesi anglofoni. All'interno dei *top labor incomes* si collocano i *managers*, che hanno progressivamente acquisito il potere di fissare le proprie remunerazioni sulla base della posizione di potere, spesso indipendente dall'effettivo contributo fornito all'azienda. Nei paesi industrializzati, ed in particolare negli Stati Uniti, si sta infatti consolidando un nuovo modello distributivo, basato anche su di un'elevata disuguaglianza all'interno dei redditi da lavoro e non solo su quella all'interno dei redditi da capitale.

Gli autori sostengono che non esiste un criterio condiviso per definire e identificare i ricchi e i super-ricchi. Bisogna distinguere, innanzitutto, due categorie di ricchi in funzione dell'origine dei loro redditi, a seconda cioè che derivino dal patrimonio o dal lavoro." Si è, in entrambi i casi, ricchi, ma si tratta di 'ricchezze' ben diverse" (p. 9). Il focus del volume è sui ricchi da reddito, non da patrimonio ed in particolare "su chi è ricco grazie al proprio lavoro che, naturalmente, deve avere caratteristiche particolari per permettere redditi così elevati" (p. 9). Nel primo capitolo viene proposto un criterio per distinguere i benestanti dai super-ricchi e viene fornita una stima del numero dei ricchi in Italia: viene quindi esaminata la loro attività economica prevalente, confrontando la situazione dell'Italia con quella di altri paesi avanzati.

Il secondo capitolo analizza come si possono ottenere, grazie al proprio lavoro, redditi elevatissimi, tali da poter considerare chi li percepisce non soltanto ricco ma perfino super-ricco. In particolare, ci si chiede se quei redditi, anche quando si formano nei mercati, siano davvero l'esito del successo conseguito in una gara concorrenziale oppure il frutto di altri vantaggi che rimandano, in un modo o nell'altro, al potere. Nel capitolo vengono esaminate le diverse spiegazioni del processo di formazione di redditi molto elevati in mercati solo apparentemente concorrenziali: apparentemente in quanto proprio in questi mercati il processo di formazione di redditi molto elevati non ha sempre, alla base, un successo conseguito in una competizione che, per altro, si presume molto dura.

Nel terzo capitolo si discute la compatibilità tra i super-redditi da lavoro, come si formano nei sistemi industrializzati, e i principi condivisi della giustizia liberale. In particolare, dopo avere precisato in cosa consistono il criterio meritocratico formale e quello sostanziale, ci si chiede se i super-redditi siano, ed eventualmente in che senso, da considerare meritocratici. Si discutono in particolare i problemi che possono sorgere quando si adotta il merito come unico metro di valutazione: ad esempio è ambiguo il giudizio sui redditi di coloro che operano nel mondo dello spettacolo, che non sembrano sempre riflettere differenze sostanziali di merito rispetto a chi presenta guadagni meno elevati. In questo caso è spesso questione di caso, di fortuna e comunque di fattori estranei alle caratteristiche del percettore.

Il capitolo quarto analizza sia le possibili conseguenze economiche e sociali dei super-redditi, sia i problemi che possono derivare da interventi diretti a contenerli o a prevenirli. Vengono prese in considerazione, in particolare, la possibilità che altri segmenti della società migliorino il proprio reddito e il proprio benessere grazie ai redditi dei più ricchi (il presunto effetto di *trickle-down*), le conseguenze sulla libertà di eventuali misure

di contrasto dei redditi più elevati e gli effetti che questi super-redditi (e il loro eventuale contenimento) possono avere sulla crescita.

Nelle conclusioni, infine, sono sintetizzati i principali risultati raggiunti e si discute perché occorra preoccuparsi (almeno selettivamente) dei super-redditi, abbandonando l'idea che i redditi che si formano nel mercato, quale che sia il loro livello, siano certamente meritati e portino benefici all'intera società. Per far fronte a queste preoccupazioni sono necessari interventi accurati e innovativi, scevri da ogni intento punitivo e non diretti soltanto a redistribuire il reddito. Il loro scopo ultimo dovrebbe essere invece quello di assicurare che, diversamente, da quanto accade oggi, alla base dei super-redditi vi siano sempre processi rispettosi, almeno, della "buona" concorrenza e del merito. Secondo gli autori ci si deve comunque preoccupare non solo della ricchezza estrema per una questione di giustizia, ma anche per una questione di efficienza. Una redistribuzione della ricchezza favorirebbe infatti la riallocazione di risorse stimolando la domanda aggregata e di conseguenza il processo di sviluppo. Le numerose ricerche applicate su questo tema hanno mostrato con la forza dei numeri come, negli ultimi anni, la crescita della disuguaglianza sia stata accompagnata da un rallentamento della crescita e non da una sua accelerazione.

R. T. L.

NICOLA ROSSI (a cura), *Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*, Istituto Bruno Leoni (IBL) libri, 2017, p. 122, € 15,00.

NICOLA ROSSI, *Flat Tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Marsilio editori, 2018, p. 159, € 12,00.

Nicola Rossi, economista, professore nell'Università di Roma Tor Vergata, già consigliere economico della Presidenza del Consiglio, due volte deputato e senatore, è da anni una figura di riferimento per le riforme strutturali nel nostro Paese. È stato presidente dell'Istituto Bruno Leoni, per i cui tipi ha recentemente curato *Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo* (2017). A breve distanza, nel 2018, ha pubblicato *Flat Tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*. In entrambi i lavori l'autore sostiene la necessità di una revisione radicale del nostro sistema fiscale combinata, in modo complementare, alla riforma del sistema di assistenza. Oggi una fitta selva di norme, agevolazioni e trattamenti di favore finisce invece con l'agevolare l'evasione. Questo sistema complicato e pieno di distorsioni non raggiunge quello che dovrebbe essere l'obiettivo centrale, cioè l'equità nel trattamento fiscale ed in quello dei trasferimenti. La povertà continua infatti a crescere, così come aumenta il reddito netto dei percettori più ricchi: si riduce invece, anche in Italia, il peso della classe media. È quindi necessario ridefinire il rapporto tra Stato e cittadini, al fine di renderlo più trasparente ed equo.

Nicola Rossi mostra come una riforma incentrata su una *flat tax* – imposta personale ad aliquota unica o «piatta» – permetterebbe di superare molti limiti del sistema attuale, mantenendo un equilibrio fra la necessaria riduzione della pressione fiscale e l'urgente definizione di un efficace strumento di contrasto alla povertà. Non sono molti i paesi al mondo in cui le principali imposte sul reddito sono ad aliquota unica, e in nessun caso si tratta di economie particolarmente avanzate. I casi più noti sono Russia, Lettonia, Lituania, Serbia, Ucraina, Georgia e Romania. La Russia, che unificò le imposte sul reddito nel 2001, è uno degli esempi più citati dai sostenitori della *flat tax* perché, all'indomani della sua introduzione, le entrate fiscali crebbero del 26%. Tuttavia, come risulta da un lavoro

del Fondo Monetario Internazionale (wp/05/16), non è chiaro quanta parte di questo risultato sia da attribuire alla *flat tax* e quanta alla complessiva riforma del fisco, che aveva comportato anche maggiori e più stringenti controlli. La maggior parte degli economisti ritiene tuttavia molto difficile combinare automaticamente l'abbassamento delle aliquote con la lotta all'evasione fiscale, soprattutto in paesi moderni e sviluppati che dispongono già di efficaci strumenti di contrasto all'evasione.

La proposta elaborata nell'Istituto Bruno Leoni si articola in alcune semplici mosse: una sola aliquota pari al 25% in sostituzione di tutte le principali imposte; la definitiva abolizione di Irap, Imu e Tasi. In questo quadro complessivo il progetto colloca la nuova disciplina dell'Irpef, trasformata in una imposta sul reddito su base familiare (matrimonio o unione civile), con un'unica aliquota ed una deduzione base di ammontare pari a 7.000 euro annui nel caso di nuclei familiari composti da un solo adulto (opportunamente incrementati utilizzando una scala di equivalenza nel caso di nuclei familiari di dimensioni superiori o con diverse caratteristiche). Questa misura fiscale dovrebbe essere complementare ad un'altra, cioè l'introduzione del «minimo vitale», come sostituto delle mille attuali prestazioni assistenziali, differenziato geograficamente e indipendente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato; verrebbero in particolare riviste le modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici, in particolare sanità e università. Presupposto irrinunciabile del successo della proposta è l'impegno a contenere la spesa pubblica.

Sotto il profilo delle grandezze macroeconomiche la proposta ridurrebbe significativamente tanto la pressione fiscale quanto il peso della spesa pubblica sul prodotto, precisamente di circa 4 punti percentuali a regime. Il solo vincolo (imprescindibile) sarebbe quello di effetti nulli sul bilancio dello Stato (p. 67). Sotto il profilo distributivo, verrebbe rivista profondamente la struttura delle imposte e dei benefici senza per altro attenuare, anzi per molti versi rafforzando, le tutele dei segmenti svantaggiati della popolazione. Sotto il profilo dell'efficienza il risultato sarebbe altrettanto chiaro grazie "(i) al superamento dell'attuale distorsiva configurazione delle aliquote marginali, (ii) alla riduzione, in misura potenzialmente significativa, dell'incentivo all'evasione dell'imposta, e (iii) a un parziale spostamento del carico tributario dalle imposte dirette alle imposte indirette" (p. 60).

Ben diversa è invece la proposta che è diventata uno dei "cavalli di battaglia" del programma elettorale del centro-destra. Si tratta, in questo caso, di una riforma fiscale (aliquota base, eguale per tutti, del 23%) i cui risultati positivi poggiano quasi esclusivamente sulla presunta riduzione dell'evasione. Secondo i sostenitori di questa proposta "la flat tax sarebbe una misura a costo zero che si ripaga da sola, poiché diventerebbe così conveniente pagare le tasse che la perdita di gettito dovuta all'abbassamento delle aliquote sarebbe automaticamente compensata dalle maggiori entrate dovute all'abbattimento dell'evasione fiscale..... per questo motivo non è necessario prevedere coperture finanziarie particolarmente solide" (Post, 8 gennaio 2018). Manca, tuttavia, l'ipotesi dell'eliminazione di molti degli attuali istituti assistenziali, con una drastica riduzione dell'intermediazione operata dallo Stato: manca, quindi, proprio quella caratteristica che rende la proposta di Nicola Rossi non solo praticabile, ma anche equa.

In sintesi, la proposta contenuta nei due volumi non si limita a redistribuire risorse, ma esprime una diversa visione del mondo, dal momento che si propone di cambiare alla radice il rapporto tra Stato e cittadino abbattendo la rendita di intermediazione del primo (riducendo quindi i costi amministrativi e di transazione) e restituendo libertà di scelta al secondo.

R. T. L.

VINCENZO VISCO, *Colpevoli evasioni. Le tasse come questione non solo tecnica*, Milano, Egea, Università Bocconi Editore, 2017, pp. 177, € 16.

L'evasione fiscale è stata sempre oggetto, in Italia, di analisi teoriche ed empiriche, di dibattiti e di veri e propri scontri politici. Meno numerose sono le analisi che propongono soluzioni "praticabili" del problema. Vincenzo Visco affronta invece il tema avanzando proposte operative basate sia sulle sue conoscenze teoriche di docente di Scienza delle Finanze nell'Università di Roma "La Sapienza", sia di Ministro delle Finanze nei Governi Ciampi (1993), Prodi (1996) e D'Alema (1998 e 1999) e di Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica nel Governo Amato (2000).

Il principale contributo del saggio, essenzialmente divulgativo, sta proprio nel dimostrare in modo comprensibile come una efficace lotta all'evasione sia possibile. "La cosa più sorprendente è che sull'evasione fiscale si sa tutto: a quanto ammonta, chi evade, chi evade di più e chi evade di meno, come si distribuisce sul territorio, quanto gettito viene meno per le principali imposte ecc. Eppure la soluzione del problema viene considerata impossibile, tanto che nessuno se la pone come obiettivo" (p. XII). La politica in Italia si traduce invece, quasi sempre, nella ricerca del consenso immediato, in quella che Tommaso Padoa Schioppa chiamava la "veduta corta": manca quindi la volontà di decidere politiche strutturali di ampio respiro e di lungo periodo. L'evasione fiscale esiste infatti in tutti i Paesi ma, rispetto a quelli più sviluppati, in Italia essa è da due a tre volte più elevata. Poche cifre sono sufficienti a mostrare la gravità del fenomeno, che coinvolge milioni di contribuenti: 140 miliardi di euro, più dell'8% del Pil, il 20% delle entrate fiscali e il 30% di quelle tributarie costituiscono il gettito sottratto all'erario. L'Iva, stando ai dati, è ai primi posti tra i tributi evasi (attorno ai 35 miliardi).

Molte sono le cause dell'evasione: economiche, sociali, culturali. D'altra parte non v'è dubbio che essa dipenda, nel nostro Paese, anche dalla bassa probabilità, per gli evasori, di essere individuati e puniti. Il contribuente, infatti, evade se non teme di essere scoperto. Se l'individuazione degli evasori, in passato, è sempre stata difficile, già oggi alcuni contribuenti non evadono le imposte perché in realtà non "possono" a causa del meccanismo delle ritenute alla fonte. Visco sostiene quindi che sarebbe sufficiente "estendere questo, o analogo, meccanismo di accertamento preventivo a tutti i contribuenti" per ridurre drasticamente l'evasione, creando una rete di monitoraggio che consenta all'Amministrazione di ricevere informazioni sull'attività economica effettiva di un vasto numero di contribuenti, in linea con quanto da tempo avviene con il meccanismo del sostituto d'imposta per il lavoro dipendente. Le nuove tecnologie, con l'incrocio delle banche dati, potrebbero essere utilizzate per rendere l'evasione praticamente impossibile. In particolare sarebbe possibile estendere a tutti i contribuenti un meccanismo di ritenute alla fonte operato da soggetti terzi che, insieme a una revisione del funzionamento e dei controlli dell'IVA, potrebbe risolvere in maniera pressoché definitiva il problema. Si deve inoltre concordare con Visco sul fatto che l'evasione è destinata a scomparire se la riscossione delle imposte avviene a cura di "una parte terza", ed è comunque più difficile in presenza di tracciabilità o di ritenute, anche solo d'acconto.

Fondamentale, naturalmente, resta il livello di efficienza dell'Amministrazione fiscale. Decisive sono inoltre le semplificazioni: la strada intrapresa negli ultimi anni è corretta ma occorre fare molto di più. Fondamentali sono anche le sanzioni, mentre non lo sono le sanatorie e i condoni che rappresentano un incentivo implicito ad evadere. Limitare l'uso del contante, soprattutto di banconote di taglio più elevato, sarebbe un forte deterrente: quanto più i pagamenti sono "tracciati", infatti, tanto più se ne possono accertare

provenienza e natura. “A tal fine sarebbe necessario prevedere che chi acquista un bene o servizio operi una ritenuta in conto imposte sui redditi (Ires, Irpef) a carico del venditore. Ciascun contribuente potrebbe compensare le ritenute subite con quelle operate, e anche con l’Iva dovuta a saldo” (p. 167). Andrebbero poi introdotti lo scontrino telematico, l’obbligo di pagamento con carta elettronica e la trasmissione telematica delle informazioni rilevanti contenute nelle fatture: la stima del gettito Iva che si potrebbe in tal modo recuperare è molto elevata. Il sistema verrebbe infine completato dalla concentrazione dei controlli sugli operatori che possono sfuggire alle procedure di tracciabilità, ovvero gli operatori al dettaglio.

In sintesi, il libro offre soluzioni praticabili espone da un autore che coniuga il rigore analitico e metodologico dello studioso di finanza pubblica con l’esperienza dell’uomo di Governo e con la convinzione che, come sosteneva Oliver Wendell Holmes, le imposte sono il pagamento necessario a mantenere in vita una “società civile”.

R. T. L.

STEPHAN LEHNSTAEDT, *Occupation in the East. The Daily Lives of German Occupiers in Warsaw and Minsk, 1939-1944*, New York, Berghahn Books, november 2016, pp. 318, € 92.

The state-of-the-art analysis of Professor Lehnstaedt volume on the comparison on the daily life between two Slavic cities, assesses positively the studies on the case of Minsk’s area by Bernhard Chiari and Christian Gerlach, even if their volume does not specifically deal with the city area, but more generally with the *Generalkommissariat Weißruthenien*. The volumes of the two authors fill an empty space in the studies on the socio-economic activities of this territory. Previous works in this field were not allowed to be published during the Soviet regime. Regarding the focus on Warsaw, the situation is different both on the historiographical level, thanks to the work of Polish academics on Nazi crimes during the occupation, and as regards the documentary and archival sources - available in the national archives of Warsaw (AAN, IPN, APW) and in some of the branches of Bundesarchiv (Berlin, Außenstelle Ludwigsburg, Lastenausgleichsarchiv Bayreuth, Militärarchiv Freiburg, Zwischenarchiv Berlin-Hoppegarten). Lehnstaedt cites the volume of Tomasz Szarota «*Warschau unter dem Hakenkreuz: Leben und Alltag im besetzten Polen 1.10.1939 bis 31.7.1944*», which focuses on the daily life of the local population. The author reflects on the tendency of most Polish historians to focus exclusively on the so-called “humanitarian” issues of their compatriots. However, describing daily life only as a narrative of suffering of the victims omits a fundamental part of the study of the system in the occupied territories, namely the reflection on the actions of the occupiers as part of a wider and more complex organization. The analysis of the work of officials and employees of the *Zivilverwaltung* (*civil administration*), on the soldiers of the *SS* and the *Wehrmacht* would have been useful or indeed necessary. The author draws an accurate and in-depth historiographical and methodological picture using the above-cited documentary and archival sources. The first chapter is a description of the “corps” of employment and of the personnel active in the territory, as well as of the administrative provisions concerning the urban and social “reorganization” of the two cities. The role of the *Wehrmacht*, *SS* and *Zivilverwaltung* (*civil administration*) for the management in occupied territories, including the re-location of the Slavic population, the operations against the Jews and the anti-partisan actions are analysed. The sources are

numerous, including pro-Nazi newspapers in particular the *Warschauer Zeitung* and the *Minsker Zeitung*. The second chapter deals with the conditions of daily life and the provisions on the organization of what is referred to as the “*graue Alltag*”. The sociological premise, on the incidence and nature of the conditioning of individuals in some dramatic and extraordinary phases of their existence, is also a functional beginning to the next part of a more “technical” nature. The text goes on to deal with the phenomenon of “*camaraderie*” among the occupying personnel such as celebrations, abuses by the soldiers of the Wehrmacht, SS and German officials. There is, in general, the recognition of a greater “basic” development that characterizes the reality of Warsaw compared to that of Minsk, which is seen as a backward city: a city that is affected by a sort of “provincialism”. In the third chapter, Lehnstaedt focuses on the difficulties of the individual German subjects by rigorously examining behaviour and habits, supported and justified by methods of German “management” in the occupied areas. The conditioning of national socialist milieu is joined by the ill-concealed disaffection of a good part of the Germans “away from home” on Polish territory, often chosen as a springboard by young ambitious but inexperienced officials, or also imposed by Nazi leaders as ungrateful work onto lazy employees or former workers of the Reich public administration dismissed for among others incompetence and corruption. It is therefore possible to understand the extent to which the civil and police personnel were divided between strict party obligations and the possibility to exploit with impunity their privileges freely and excessively when interacting with local populations. In this context the book by Harald Welzer and Michaela Christ «*Täter: Wie aus ganz normalen Menschen Massenmörder werden*» (Perpetrator: how a normal human being can become a mass murderer) is cited: “In situations in which individuals experience significant social uncertainty, they reject their individual frames of reference and try to orient themselves according to predominant group norms. The greater this uncertainty becomes, and the more unaccustomed the circumstances are, the more fully they seek to conform with the group”. One of the examples of excessive behaviour in occupied territories towards inhabitants already confronted with violence were black market activities, treated by the author in the fourth chapter. The black market quickly became a source of significant revenue for the occupiers. Lehnstaedt, through a large amount of archival documents and a skilful use of German and Polish historiography, succeeds to understand and analyse the *modus operandi* of the Nazi occupiers in many ways. The comprehensive overview and the methodological rigor allow the author to draw a picture that impresses and intrigues. The general moral degeneration of the occupiers turned to brutal violence, which gradually became the leitmotiv of the management of the ordinary: corrupted and tortured forms of “tranquillity of repetition”, presented in the fifth and last chapter. The German historian has conducted innovative research in an underresearched field, looking at the occupiers and the social conditions created by the degradation, with characters more and more committed to systematic mass murder. This volume contributes to the development of an “another way”: recognizing the necessity for a change in the approach to the study of that phase of history, Stephan Lehnstaedt outlines a comprehensive and articulated framework, derived from a detached vision of events, which is supported by an accurate use of sources, without any form of interpretative rigidity. This setting, in addition to being a source of inspiration for further research, certainly makes the reading of the volume pleasant and very informative.

EMILIANO VITTI

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di settembre 2018
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

