

# IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



**NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXIX - GENNAIO-APRILE 2014 - 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**

*Indicazioni per gli autori*

*Direttore Responsabile*  
**Carla Ge**

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

*Comitato Scientifico*

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

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).

*Redazione*

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

*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 2014 (3 numeri)  
SUBSCRIPTION FOR 2014 (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

SALVATORE SETTIS - Costituzione e diritto alla cultura .....	5
GIOVANNI CORDINI - Cultura e patrimonio culturale: i profili costituzionali.....	11
GUIDO MONTANI - The European Federal State: from Utopia to Supranational Democracy.....	28
YEVGENY YASIN, NATALIA AKINDINOVA, LEV JAKOBSON, ANDREI YAKOVLEV - Is the New Model of Economic Growth Feasible for Russia? .....	43
SILVANA MALLE - Le sfide della modernizzazione in Russia: sviluppi economici e cambiamenti istituzionali .....	66
MARCO CLEMENTI - Turkey's Security Agreements in Comparative Perspective .....	87
MARGHERITA LEVI - Bosnia: Mediation Attempts Reconsidered.....	111
ARTURO COLOMBO - Gaetano Salvemini fra Meridionalismo e Federalismo.....	123
<b>Africa: temi di storiografia e di politica</b>	
ALICE N. SINDZINGRE - Structural Change or Path Dependence? Assessing the Growth Paths of Sub-Saharan African Economies .....	137
IRMA TADDIA - The Horn of Africa in the Context of the Emergence of New States .....	159

## **Mario Galizia tra storia e diritto**

GIULIANO AMATO - La lezione di Mario Galizia .....	182
ERNESTO BETTINELLI - L'antifascismo di Mario Galizia, costituzionalista liberaldemocratico .....	185
PIETRO GIUSEPPE GRASSO - Mario Galizia e la scienza del Diritto costituzionale .....	189
FULCO LANCHESTER - Le Università di Mario Galizia .....	193
<b>Eventi di Dipartimento 2013</b> .....	200

## **RECENSIONI E SEGNALAZIONI**

Lorenzo Ornaghi, <i>Nell'età della tarda democrazia</i> (Arturo Colombo) .....	204
Simona Negruzzo, Daniela Preda (a cura), <i>Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo</i> (Francesco Torchiani)	205
Alessandro Breccia (a cura), <i>Le istituzioni universitarie e il Sessantotto</i> (F.T.) .....	208
Eliana Augusti, <i>Questioni d'Oriente. Europa e Impero ottomano nel Diritto internazionale d'Ottocento</i> (Antonio M. Morone).....	212
Giovanni Turco, <i>La politica come agatofilia</i> ; Giovanni Turco, <i>La politica come scienza etica</i> (Piero Di Vona) .....	214

## COSTITUZIONE E DIRITTO ALLA CULTURA

di Salvatore Settis

Per provare a riflettere sul *diritto alla cultura nella Costituzione italiana*<sup>1</sup>, il mio angolo visuale non può che partire dai temi della tutela del patrimonio storico e artistico e dei paesaggi, che la Costituzione consacra nell'art. 9. Vorrei cominciare, tuttavia, ricordando una scritta che ho visto su un muro di Pavia: *Senza l'arte avremmo bisogno di troppe spiegazioni*. Essa riflette quel "bisogno di arte" che il nostro tempo sta lentamente riconoscendo come un traguardo della vita civile, e che la nostra Costituzione ha già incardinato nell'orizzonte dei diritti. Lo stesso è vero per il paesaggio, e non posso mancare di ricordare, in questa circostanza, che Cesare Angelini è stato finissimo descrittore di paesaggi, in particolare di quei paesaggi lombardi che, ha detto di lui Granfranco Contini, «paiono lavati col sale e col vino bianco». Di quel che Contini (che mi è stato maestro e poi collega alla Scuola Normale Superiore di Pisa) diceva di Cesare Angelini vorrei ricordare almeno un'altra frase: quando, rammentando la familiarità che Angelini ebbe con la Terra Santa, soggiunge con un sorriso che la Terra Santa fu per lui «una specie di Oltrepo' transmarino».

Nessun Paese al mondo ha una Costituzione che affermi il diritto alla cultura con tanta forza e coerenza come fa la nostra Carta fondamentale; eppure nessun Paese, almeno in Europa, ha tagliato gli investimenti pubblici in questo settore quanto l'Italia. Tagli che contrastano vivamente con le alte spese militari: 26 miliardi l'anno, più i 13 miliardi previsti per l'acquisto di bombardieri F-35. Trentanove miliardi per prepararsi alla guerra, un miliardo per coltivare la pace e formare i

<sup>1</sup> Grato alla rivista che ha voluto accoglierlo, pubblico qui il discorso di accettazione del Premio "Cesare Angelini" 2013 (Università di Pavia, Aula Foscolo, 29 novembre 2013). I punti qui toccati si troveranno più ampiamente argomentati nel mio *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, Einaudi, 2012.

cittadini, le nuove generazioni, i nuovi italiani che risultano dalla massiccia immigrazione senza la quale crollerebbe quel poco che resta della nostra economia. Questo disequilibrio non è l'effetto di disattenzione ma di malgoverno, non è disordine amministrativo ma voluta marginalizzazione della cultura. Non è miopia, è cecità.

È infatti prevalsa in Italia una versione dei fatti secondo cui in tempo di crisi ridurre le risorse (cioè tagliare le gambe) alla ricerca, alla scuola, all'università, al teatro, alla tutela dei beni culturali, alla musica è non solo necessario ma giusto. Ma non è vero che in tempo di crisi i tagli alla cultura sono una inevitabile fatalità. Per citare solo governi di centro-destra, la Francia di Sarkozy ha "sanctuarisé" le spese in cultura e ha lanciato un programma di accresciuti investimenti in ricerca per 21,9 miliardi di euro nel quinquennio (discorso del ministro Valérie Pécresse, 1 giugno 2010). La Germania di Angela Merkel ha incrementato i fondi per la ricerca di 10 miliardi di euro con la *Exzellenzinitiative* lanciata tre anni fa e ancora in corso. Questo mentre in Italia anche i fondi per Università e ricerca venivano assoggettati all'irresponsabile mannaia dei "tagli lineari" (cioè alla cieca). Ben poco è cambiato da quando i "tagli lineari" sono stati ribattezzati *spending review*, con provinciale e tutt'altro che chiarificante ricorso alla lingua inglese.

Lo spirito dei provvedimenti in Germania e Francia che ho appena citato è identico a quello espresso dal presidente Obama nel suo discorso alla National Academy of Sciences del 27 aprile 2009: «In un momento difficile come il presente, c'è chi dice che non possiamo permetterci di investire in ricerca, che sostenere la scienza è un lusso in una fase in cui bisogna dare priorità a ciò che è assolutamente necessario. Sono di opinione opposta. Oggi la ricerca è più essenziale che mai alla nostra prosperità, sicurezza, salute, ambiente, qualità della vita. (...) Per reagire alla crisi, oggi è il momento giusto per investire molto più di quanto si sia mai fatto nella ricerca applicata e nella ricerca di base, anche se in qualche caso i risultati si potranno vedere solo fra dieci anni o più: (...) i finanziamenti pubblici sono essenziali proprio dove i privati non osano rischiare. All'alto rischio corrispondono infatti alti benefici per la nostra economia e la nostra società». Ricordo anche una più recente dichiarazione di Obama (luglio 2013): *If you think education is expensive, wait until you see how much ignorance costs in the 21st century!*

In questo contesto arduo e in questo futuro incerto, è vitale ricordarsi che la cultura non sta sotto una campana di vetro. È parte essenziale di un largo orizzonte di diritti, che ha nella Costituzione il suo perfetto manifesto: ed è di questo orizzonte dei diritti che dobbiamo ri-

cordarci perché la nostra indignazione non sia fine a se stessa, non provochi sfiducia e rassegnazione, ma resistenza e progettualità politica.

Il ruolo della cultura nella Costituzione si lega ad alcuni concetti-chiave: *bene comune*, *popolo*, *cittadino*, *lavoro*, *solidarietà*. Il *bene comune* è il principio ordinatore della nostra Costituzione, che lo definisce come «interesse della collettività» (art. 32), «interesse generale» (artt. 35, 42, 43 e 118), «utilità sociale» e «fini sociali» (art. 41), «funzione sociale» (artt. 42, 45), «utilità generale» (art. 43), «pubblico interesse» (art. 82). Espressioni non coincidenti, ma convergenti, che si integrano l'una nell'altra in una coerente architettura di valori. *Popolo* è la parola più pregnante per designare il soggetto collettivo che è il protagonista della Costituzione: ad esso appartiene la sovranità (art. 1), e perciò in suo nome viene amministrata la giustizia (art. 101). Al popolo come soggetto collettivo corrisponde una parola altrettanto ricca di senso, *cittadino*. Il cittadino è per definizione membro del popolo, e dunque titolare della sovranità, partecipe di un progetto di società che comporta una trama di diritti e di doveri. Perciò «tutti i cittadini hanno *pari dignità sociale* e sono *eguali* davanti alla legge», ed «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la *libertà* e l'*eguaglianza* dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3). Ai cittadini spettano diritti inviolabili come la libertà (artt. 13, 15, 16), e in particolare la libertà di riunione (art. 17), di associazione (artt. 18 e 49), di culto (art. 19), di parola, di pensiero e di stampa (art. 21): diritti, tutti, connessi strettamente con la libertà della cultura.

Un altro grande tema della Costituzione, il *lavoro*, ricorre sin dall' incisiva definizione dell'art. 1: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro»; ed è al cittadino-lavoratore che l'art. 36 assicura una «esistenza libera e dignitosa». Perciò «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il *diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto» (art. 4). *Lavoro* non è solo prestazione d'opera ma condivisione di responsabilità politica e sociale. Infine, i valori del bene comune e l'etica del lavoro e della cittadinanza determinano nella Costituzione i «doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale» richiesti ai cittadini (art. 2). Ma il cittadino-lavoratore, si deve aggiungere, non può essere consapevole protagonista della vita economica e sociale del Paese senza un ingrediente essenziale: il diritto alla cultura.

Mirata al *bene comune* è infatti anche la centralità della cultura scolpita nell'art. 9, «il più originale della nostra Costituzione» (Ciampi): «La

Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Cultura, ricerca, tutela contribuiscono al «progresso spirituale della società» (art. 4) e allo sviluppo della personalità individuale (art. 3), legandosi strettamente alla libertà di pensiero (art. 21) e di insegnamento ed esercizio delle arti (art. 33), all'autonomia delle università, alla centralità della scuola pubblica statale, al diritto allo studio (art. 34). Inoltre la Corte costituzionale, ragionando sulla convergenza fra tutela del paesaggio (art. 9) e diritto alla salute (art. 32) ha stabilito che anche la tutela dell'ambiente è un «valore costituzionale primario e assoluto» in quanto espressione di un interesse diffuso dei cittadini, che esige un identico livello di tutela in tutta Italia, come mostra nell'art. 9 il cruciale termine *Nazione*. Ambiente, paesaggio, beni culturali formano un insieme unitario e inscindibile la cui estensione corrisponde al territorio nazionale; fanno tutt'uno con la cultura, l'arte, la scuola, l'università e la ricerca. Con esse, concorrono in misura determinante al principio di uguaglianza fra i cittadini, alla loro «pari dignità sociale» (art. 3), alla libertà e alla democrazia: perciò la loro funzione è costituzionalmente garantita. Il noto adagio di Calamandrei («La scuola, come la vedo io, è un organo “costituzionale”») può perciò applicarsi anche alle altre istituzioni culturali, dalle università alle accademie ai musei ai teatri.

Questi principi costituzionali configurano quel che si può chiamare a buon diritto il diritto alla cultura che la Costituzione italiana, caso rarissimo nel panorama mondiale delle Costituzioni, assicura ai propri cittadini. La cultura fa parte dello stesso identico orizzonte di valori costituzionali che include il diritto al lavoro, la tutela della salute, la libertà personale, la democrazia. Perciò dobbiamo, è vero, rilanciare l'etica della cittadinanza, puntando su mete *necessarie* come giustizia sociale, tutela dell'ambiente, priorità del bene comune sul profitto del singolo, democrazia, uguaglianza. Ma dobbiamo anche sapere che, perché queste mete siano praticabili e concrete, è altrettanto necessaria la piena centralità della cultura. Lo statuto della cultura non è un orpello esornativo della Costituzione, ma fa parte della sua più intima essenza. S'innesta sul ventaglio dei diritti della persona e della comunità dei cittadini. Non rappresenta un'astratta utopia, ma è consustanziale alla sovranità e alla cittadinanza, che richiedono il pieno esercizio del diritto al lavoro, alla giustizia, alla salute, alla libertà, alla cultura, all'istruzione, alla democrazia.

Se concepiamo la cultura come il cuore e il lievito dei diritti costituzionali della persona e insieme il legante della comunità, capiremo



che essa è funzionale alla libertà, alla democrazia, all'eguaglianza, alla dignità della persona. Che difendere il diritto alla cultura è difendere l'intero orizzonte dei nostri diritti: perché i diritti, se non li difendi, li perdi. Ma se non li conosci, non saprai difenderli. La funzione della cultura è anche questa: farci conoscere i nostri diritti, lo spessore storico, filosofico, etico, religioso dal quale essi provengono. Il futuro che ci permettono di costruire, e per converso il buio in cui precipiteremo se rinunceremo a difenderli. Anche questo è il compito di chi pratica le scienze storiche: ricordarsi e ricordare che la storia non è evasione, non è una via di fuga dal presente, una sorta di tranquillante che ci allontana dalle urgenze dell'oggi. Al contrario, la storia può aiutarci a interpretare le radici delle nostre urgenze e dei nostri problemi: per dar corpo e ragione ai nostri disagi.

Secondo un detto famoso, «la storia è maestra della vita». Ma proviamo a capovolgerlo, quel detto: possiamo dire infatti, a ragion veduta, che la vita è maestra della storia: sono le urgenze del presente che ci spingono a rileggere le vicende del passato non come mero accumulo di dati eruditi, non come polveroso archivio, ma come memoria vivente delle comunità umane. Solo questa concezione degli studi storici può trasformare la consapevolezza del passato in lievito per il presente, in serbatoio di energie e di idee per costruire il futuro. È infatti dovere, anzi mestiere, degli storici coltivare uno sguardo lungo, una visione delle cose e degli uomini che riguarda tanto il passato quanto il futuro, necessariamente impernandosi sul presente ma non come spettatori passivi, bensì interpretandone le contraddizioni alla luce della storia, premessa necessaria per provare a costruire un futuro diverso e migliore.

Ricordiamo dunque, perché sempre attuale, il forte ammonimento di Bertolt Brecht «per la difesa della cultura» al I e al II congresso internazionale degli scrittori: «Si abbia pietà della cultura, ma prima di tutto si abbia pietà degli uomini! La cultura è salva quando sono salvi gli uomini. Non lasciamoci trascinare dall'affermazione che gli uomini esistono per la cultura, e non la cultura per gli uomini. (...) Riflettiamo sulle radici del male! (...) scendiamo sempre più in profondo, attraverso un inferno di atrocità, fino a giungere là dove una piccola parte dell'umanità ha ancorato il suo spietato dominio, sfruttando il prossimo a prezzo dell'abbandono delle leggi della convivenza umana (...), sferrando un attacco generale contro ogni forma di cultura. Ma la cultura non si può separare dal complesso dell'attività produttiva di un popolo, tanto più quando un unico assalto violento sottrae al popolo il pane e la poesia».

Per condurre una battaglia per la difesa del diritto alla cultura, non c'è in Italia arma migliore della Costituzione. Dalla nostra giusta indignazione per la continua violazione di questo diritto deve nascere un rinnovato esercizio del *diritto di resistenza*, altissimo principio che percorre tutta la storia italiana. Ne ricorderò, per concludere, due soli momenti: il primo è l'art. 15 della Costituzione della Repubblica partenopea del 1799, secondo cui la resistenza è «il baluardo di tutti i diritti». Il secondo è un articolo della nostra Costituzione che fu proposto da Giuseppe Dossetti nella seduta della Costituente del 21 novembre 1946: *La resistenza individuale e collettiva agli atti dei poteri pubblici che violino le libertà fondamentali e i diritti garantiti dalla presente Costituzione è diritto e dovere di ogni cittadino*.

Nel momento storico che viviamo, la Costituzione repubblicana è violata, calpestata, ignorata ogni giorno. Ebbene, io vorrei che noi sapessimo rivendicare l'applicazione degli articoli più disattesi della Costituzione (per esempio l'art. 4, sul diritto al lavoro), praticando questo articolo che non c'è: perché esso, è vero, non è entrato nella Costituzione, ma ne rispecchia in pieno lo spirito. Oggi più che mai, per sfuggire agli illusionismi che ci assediano, uno spirito di resistenza, anzi lo spirito della Resistenza, è necessario per ricreare una cultura della cittadinanza capace di muovere le norme e di progettare il futuro.

## **CULTURA E PATRIMONIO CULTURALE: I PROFILI COSTITUZIONALI**

**di Giovanni Cordini**

### *1. Il rilievo giuridico della nozione di cultura*

La parola “cultura” può assumere vari significati<sup>1</sup>. Due configurazioni interessano gli studi giuridici ed entrambe superano il puro signifi-

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, Università di Pavia.

In questo saggio prendo in considerazione una tematica giuridica relativa ai beni culturali che è stata già affrontata in precedenti lavori. Si veda G. CORDINI, *La protezione dei beni culturali e ambientali. Dimensione sopranazionale e profili di diritto costituzionale comparato*, in G. CORDINI e A. POSTIGLIONE (a cura), “Ambiente e cultura”, Atti della VII International Conference dell’ICEF, ESI, Napoli, 1999, p. 193 sgg.; G. CORDINI, *La protezione dei beni culturali e ambientali. Profili di diritto costituzionale comparato e dimensione sopranazionale*, in N. ASSINI, P. FRANCALACCI (a cura), “Manuale dei beni culturali”, Padova, CEDAM, 2000, p. 21 sgg.; G. CORDINI, *Il patrimonio culturale negli ordinamenti giuridici contemporanei*, in “Diritto e gestione dell’ambiente”, n. 1, 2001, pagg. 87-134; N. ASSINI, G. CORDINI, *I beni culturali e paesaggistici: diritto interno, comunitario, comparato e internazionale*, Padova, CEDAM, 2006.

<sup>1</sup> Michele Ainis nell’introduzione predisposta come presentazione di un’estesa ed accurata ricerca che lo stesso A. ha dedicato all’esame delle molteplici e complesse relazioni tra cultura e politica avvertiva che l’attenzione nei confronti di una tali rapporti sembra trovare una naturale collocazione ed un ampio spazio negli studi di area politologica, sociologica e storica, mentre il giurista che ha affrontato le stesse problematiche si trova a dover risolvere delle notevoli, se pure non insormontabili, difficoltà al fine di adattare una materia “magmatica e sfuggibile” ai propri schemi logici. Cfr.: M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, CEDAM, 1991, pag. 1. Si veda anche pag. 34 dove l’A. rileva l’alto “tasso di ambiguità semantica che contrassegna la nozione di cultura”, nonché p. 57 sgg. Cfr. poi D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Roma, Aracne, 2010. La considerazione che il concetto di “cultura” riesce problematico trova conferma nella vasta classificazione presa in esame da C. KLUCKHOHN, A. KROEBER, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1952 (trad. it. *Il concetto di cultura*, Bologna, il Mulino, 1972).

cato semantico del lemma: la prima è quella che, riferita ad ogni essere umano (identità culturale di un soggetto di diritto) consente di riassumere le conoscenze e le esperienze che formano la personalità di ciascuno e contribuiscono a definire la sfera soggettiva di tutela che il diritto della persona deve assicurare e garantire<sup>2</sup>; la seconda è quella che denota, in senso più generale, l'identità di un popolo mediante i caratteri storici, artistici religiosi e spirituali che lo contraddistinguono e che storicamente sono stati accorpati nel concetto di "Nazione"<sup>3</sup>. L'articolo 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 sembra riferirsi alla condizione soggettiva ove afferma: «Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici». La partecipazione del singolo alla vita comunitaria, in effetti, riesce libera e non solo formalmente bensì anche attualmente garantita soltanto qualora ogni formazione sociale possa vedere riconosciuti e tutelati i valori culturali che la contraddistinguono. Il costituzionalismo liberale e democratico ha messo in relazione queste due condizioni, quella dell'individuo e quella della collettività, riconoscendo da un lato la libertà dell'arte e della scienza e impegnando, dall'altro lato, i pubblici poteri a farsi carico della tutela dei beni culturali, della valorizzazione e della promozione culturale<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Carl Schmitt ha scritto che la cultura è una "qualità personale" atta ad essere utilizzata nel sistema di una rappresentanza e, perciò, dal punto di vista teorico costituzionale assumerebbe importanza soprattutto nella costituzione dello Stato borghese di diritto. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, (ed. orig. 1928), ed. ital. a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 409-410.

<sup>3</sup> È stato Rudolf Smend a fornire un solido e convincente inquadramento dei processi d'integrazione culturale che aggregano il gruppo sociale e consolidano l'unità politica del popolo. Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, introduzione di G. ZAGREBELSKI, trad. it. di F. FIORE e J. LUTHER, Milano, Giuffrè, 1988, spec. p. 271 sgg.

<sup>4</sup> Giuseppe De Vergottini nell'introduzione al volume collettivo a cura di L. MEZZETTI, *I beni culturali. Esigenze unitarie di tutela e pluralità di ordinamenti*, Padova, CEDAM, 1995, pag. XV, mette in evidenza la tendenza dei pubblici poteri a passare dalla semplice protezione dei beni culturali alla tutela "dinamica" che consente e incoraggia la loro valorizzazione da parte dei cittadini e delle comunità di cittadini. Per gli svolgimenti relativi all'ordinamento italiano si veda nello stesso testo C. CATURANI, *La disciplina giuridica dei beni culturali in Italia: strumenti dinamici di tutela e valorizzazione*, p. 41 sgg., nonché per un primo orientamento: N. GRECO, *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, Bologna, IREL, 1981; T. ALIBRANDI, P. G. FERRI, *Il diritto dei beni culturali: la protezione del patrimonio storico-artistico*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Napoli, Jovene, 2004; M.A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2007; E. FOL-

Se il rispetto della libertà individuale e la garanzia offerta al singolo soggetto derivano in modo più immediato dall'ideologia liberale e trovano un primo organico assetto negli ordinamenti dello Stato di diritto, l'incentivazione della partecipazione di varie formazioni sociali alla definizione degli indirizzi della politica culturale, l'intervento pubblico a sostegno di questa politica, l'attribuzione a Enti governativi di pubbliche funzioni nei campi dell'arte e della scienza, la valorizzazione delle caratteristiche culturali e ambientali comuni a determinati gruppi sociali, in particolare se minoritari rispetto alla maggioranza della popolazione, tutto ciò<sup>5</sup>, contribuisce a declinare i contenuti da collegare al principio della "libertà culturale" e allo svolgimento della nozione di "pluralismo culturale", nozioni che appartengono all'ideologia democratica e contrassegnano le moderne democrazie costituzionali<sup>6</sup>.

Gli Stati nazionali si sono formati anche facendo leva su di uno dei fattori culturali più significativi, l'unità linguistica degli individui<sup>7</sup>. Ciò nondimeno riesce utile tenere distinti lo Stato-Nazione, che si fonda su di una predominante comunità nazionale dalla "nazione culturale" che designa "un'identità in forme d'organizzazioni statali diverse"<sup>8</sup>. In quest'ultimo caso l'unità si consegue proprio promuovendo e

LIERI (a cura), *I beni culturali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005; C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura), *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, il Mulino, 2006; A. FERRETTI, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, Ed. Giuridiche Simone, 2010; F. LEMME, *Compendio di diritto dei beni culturali*, Padova, CEDAM, 2013.

<sup>5</sup> Cfr. E. ALBONI, *Modelli culturali ed istituzionali del pluralismo politico, vincoli di omogeneità statale e spazi per nuove forme giuridiche*, in "Jus", 1985, p. 187 sgg., ove l'intervento pubblico rispondente ai diversi modelli culturali presenti in una società democratica è riferito, in particolare, al ruolo svolto dalle autonomie territoriali.

<sup>6</sup> Il "pluralismo culturale" è un concetto controverso e discusso. Qui è riferito all'intervento pubblico nel campo dell'arte e della scienza. Per altre considerazioni si può rinviare a M. AINIS, *Cultura e politica*, cit., p. 132 sgg. La Corte Costituzionale italiana, nella sentenza 12 aprile 1989, n. 203 ha fatto riferimento all'espressione "pluralismo confessionale e culturale" per affermare che la laicità dello Stato non implica "indifferenza dello Stato nei confronti delle religioni", bensì la salvaguardia della libertà di religione in un ambito pluralista. Il "sentimento religioso", a giudizio della Corte, è costituzionalmente protetto, al pari d'altri valori costituzionali, sul fondamento dei soli caratteri storici e culturali del fenomeno religioso, senza alcun richiamo alla trascendenza della relazione uomo-Dio. Si veda anche A. VIGNUDELLI (a cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto: multiculturalismo comunicazione federalismo*, Torino, Giappichelli, 2005.

<sup>7</sup> Cfr. M. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pag. 53.

<sup>8</sup> Queste espressioni sono state usate da Heinrich Scholler in riferimento alla posizione di pensiero espressa da Rüdiger Bubner, in H. SCHOLLER, *Dallo Stato all'Europa attraverso la nazione*, in "Behemoth", 1994, pag. 48.

valorizzando le diversità che formano l'ambiente culturale comune. Nel senso più generale con il termine "cultura" si designa anche il grado di civilizzazione conseguito da un popolo, in un dato momento della sua storia. In questa accezione si rinvia un elemento di "valore" che associa i fattori culturali alla civiltà e considera il patrimonio culturale importante come "memoria" e "testimonianza di civiltà". In una nozione così ampia si possono comprendere tanto le diverse modalità attraverso le quali si forma un "patrimonio culturale" quanto le differenti forme culturali: dall'arte, lo spettacolo, la letteratura fino alle più diffuse manifestazioni del folklore e della cultura popolare. Tutte queste componenti, siano esse da ritenersi "alte" in quanto risultato di un percorso accreditato da esperti e storicamente compiuto, siano esse appartenenti a più modeste e meno accreditate espressioni del sapere e dello spettacolo sono riassumibili in un concetto generico di cultura mentre non sempre le medesime componenti possono essere considerate quali fattori esemplificativi di un processo storico di civilizzazione. Un secondo significato generale risponde all'esigenza descrittiva di configurare l'insieme delle informazioni e delle conoscenze che costituiscono il bagaglio cognitivo di una collettività e di un soggetto. L'istruzione, l'educazione l'informazione e il complesso dei mezzi per la loro organizzazione e diffusione rientrano in questo secondo significato. Sono peraltro evidenti tanto la connessione dei due significati quanto la dipendenza dell'uno dall'altro. Quando, in una disposizione della legge positiva, il riferimento alla "cultura" è posto in termini generici l'interprete tenderà a prestare attenzione al contesto nel quale il concetto si trova inserito, facendo ricorso ai tradizionali canoni ermeneutici che sono di ausilio nell'applicazione delle norme giuridiche, soprattutto quanto queste risultano poco determinate nei loro contenuti espressivi<sup>9</sup>. La vasta legislazione adottata dagli Stati contemporanei in tema di arte, d'istruzione e di scienza può fornire all'interprete un vasto materiale su cui esercitarsi al fine di prestare attenzione ai diversi significati giuridici che, nel corso del tempo, sono stati concretamente attribuiti all'espressione "cultura"<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi*, in "Scritti giuridici in onore di Santi Romano", I, Padova, CEDAM, 1939, p. 670 sgg.; E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 91 sgg.

<sup>10</sup> Da differenti prospettive si possono confrontare: R. TREVES, *Diritto e cultura*, Torino, Giappichelli, 1947; G. DEL VECCHIO, *Moralità, diritto e cultura*, Brescia, Morcelliana, 1967; G. PERA, *Diritto e cultura*, Pisa, Pacini, 1973; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Cultura, diritto e territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1994.

L'attenzione che l'ordinamento giuridico riserva alla "cultura" non è una prerogativa esclusiva del costituzionalismo liberale e democratico posto che altre forme di Stato (ad esempio lo Stato socialista, gli ordinamenti a base religiosa e lo stesso Stato autoritario) hanno considerato la dimensione culturale decisiva per rafforzare il "regime" politico e per attuare i principi sui quali fondare il Governo. L'Illuminismo ha indotto molti a pensare che la politica culturale riuscisse essenziale all'acquisizione del consenso di massa. Di conseguenza, la rivoluzione francese ha considerato la "civilisation", che in quel contesto storico era concepita in chiave prettamente eurocentrica, come un bene assoluto atto a divenire patrimonio di tutta l'umanità. La cultura, secondo questa concezione, doveva farsi strumento utile a fondare e garantire l'eguaglianza dei consociati. Venne proclamata, così, quell'ideologia egualitaria che postulava l'utopica fine di ogni ceto e poi anche di ogni consorteria (qui il significato deve essere inteso come neutro e non a designare un circolo chiuso e oscuro di soggetti) e l'avvento della "cultura di massa". Il costituzionalismo liberale, in contrapposizione rispetto alla configurazione unilaterale della "cultura nazionale" ha posto un'esigenza di libertà del pensiero, delle arti, dell'insegnamento che si può ben riassumere nei termini di "libertà culturale", facendo ricorso ad un principio che postula valori potenzialmente universali, pur senza rinunciare alla manifestazione d'interesse da parte di ciascun ordinamento giuridico in termini di diritto positivo.

## *2. Gli enunciati costituzionali*

Primi formali riconoscimenti dell'interesse costituzionale per la "cultura" nelle sue varie manifestazioni si rinvencono già nei testi che furono il frutto più consistente ed apprezzabile del costituzionalismo razionalizzato affermatosi nel primo dopoguerra. È noto che la Costituzione di Weimar del 1919, tracciando una fitta trama dell'ordito sociale che la caratterizzava, ricomprese nell'articolo 142 anche l'arte e la scienza: «L'arte, la scienza ed i loro rispettivi insegnamenti sono liberi. Lo Stato ne protegge la libera esplicazione e contribuisce al loro sviluppo» e nell'articolo 150 disponeva: «I monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura ed il paesaggio godono della tutela e cura dello Stato. È compito del Reich impedire l'esportazione all'estero del patrimonio artistico tedesco». In quel testo si affermava la libertà nelle arti e nelle scienze, garantendola anche nell'insegnamento e si af-

fidava ai pubblici poteri il compito di assicurare la tutela del patrimonio culturale dello Stato. Il costituente weimariano riconosceva la funzione pubblica e sociale della cultura ed impegnava lo Stato ad assicurare all'arte e alla scienza sostegno e tutela. Da quelle disposizioni costituzionali hanno tratto spunto molte costituzioni del primo e del secondo dopoguerra, quando nei Paesi usciti dal conflitto vennero a proporsi profonde trasformazioni dei modelli costituzionali, secondo tendenze di razionalizzazione del potere. Per lo studio della promozione ambientale e culturale, che il costituzionalismo ha delineato nei testi fondamentali, può riuscire utile l'esempio che si può trarre dall'ordinamento italiano. A sostegno della tesi favorevole ad inserire nel testo costituzionale un riferimento al paesaggio e ai beni storici e artistici della Nazione la dottrina giuspubblicistica ha osservato che il principio costituzionale era coerente con la configurazione della Repubblica quale "Stato di cultura" e rendeva bene l'idea dei fini quali il perfezionamento della personalità di tutti i consociati e il progresso materiale e spirituale della società nella sua integrità<sup>11</sup>. In quel principio si è rinvenuto, addirittura, uno dei caratteri propri del regime politico democratico. Il Presidente della commissione per la Costituzione all'Assemblea Costituente, l'on. Meuccio Ruini, a proposito dell'inserimento nel testo costituzionale dell'articolo 9 ebbe a ritenere che fosse giustificato, soprattutto per l'Italia, il richiamo ad «uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza». Retaggio storico e simbolismo estetico, del resto, trovano sovente espressione nei testi costituzionali.

La tutela costituzionale dell'ambiente è anch'essa collegata con lo sviluppo della cultura, cui sarebbe connaturata l'opera di difesa dei valori ambientali, oltre che dei beni che formano il patrimonio storico ed artistico della nazione italiana. Di conseguenza, la protezione dell'ambiente viene considerata anche come principio fondamentale della "costituzione culturale". Quest'ultima nozione, peraltro, appare generica, dato che viene definita come un complesso di regole generali tendenti a creare "una situazione ambientale che renda quanto più possibile agevole l'esercizio delle libertà individuali." La tutela dell'ambiente in cui l'uomo vive, perciò, si collega alle più specifiche garanzie assicurate alla persona e alle sue pertinenze. Merita di essere citata anche un'au-

<sup>11</sup> Per la nozione di "Stato di cultura" si veda E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1961; U. CERRONI, *Regole e valori nella democrazia: Stato di diritto, Stato sociale, Stato di cultura*, Roma, Editori Riuniti, 1989.



torevole opinione contraria<sup>12</sup> per la quale l'eccessiva indeterminazione della disposizione dell'art. 9 Cost. e la non rilevanza dell'oggetto, dal punto di vista giuridico, se non come motivazione autentica di altre disposizioni costituzionali, avrebbero dovuto indurre l'interprete ad attribuire alla norma costituzionale in esame un significato eminentemente programmatico. Questi dubbi possono, in parte, spiegare il ritardo con il quale il legislatore ordinario italiano ha introdotto la denominazione di "bene culturale" nel linguaggio giuridico, mutuando questa terminologia da atti internazionali sulla protezione del patrimonio culturale nel corso dei conflitti armati (l'espressione si trova già nella convenzione dell'Aja del 1954) e, poi, dalle convenzioni internazionali promosse dall'Unesco nei primi anni '70<sup>13</sup>.

Nel senso più generale si è indicato come "cultura" il grado di civilizzazione conseguito da un popolo, in un dato momento della sua storia. In questa accezione si rinviene un elemento di "valore" che associa i fattori culturali alla civiltà e considera il patrimonio culturale importante come "memoria" e "testimonianza di civiltà". In una nozione così ampia si possono ritenere varie espressioni culturali: dall'arte, lo spettacolo, la letteratura fino alle più diffuse manifestazioni del folklore e della cultura popolare. Tutte queste componenti, siano esse "alte", siano esse appartenenti anche alle più modeste condizioni umane sono riassumibili nel concetto di cultura come contrassegno di una civilizzazione. Il Preambolo della Carta europea dei diritti fondamentali rende bene questa distinzione ove si riferisce alle «diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei». Un secondo significato generale risponde all'esigenza descrittiva di configurare l'insieme delle cognizioni che costituiscono il bagaglio informativo di una collettività e di un soggetto. L'istruzione, l'educazione l'informazione e il complesso dei mezzi per la loro organizzazione e diffusione rientrano in questo secondo signifi-

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 36 sgg.

<sup>13</sup> La legge 20 febbraio 2006, n. 77 ha riconosciuto il valore, per il nostro Paese, della lista dei beni che l'UNESCO classifica come "patrimonio dell'umanità": Art. 1. Valore simbolico dei siti italiani UNESCO 1. I siti italiani inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», sulla base delle tipologie individuate dalla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), di seguito denominati «siti italiani UNESCO», sono, per la loro unicità, punte di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale.

cato. Riescono, peraltro, evidenti la connessione dei due sensi e la stretta dipendenza dell'uno dall'altro. Quando, in una disposizione della legge positiva, il riferimento alla cultura è generico il giurista ha la necessità di prestare attenzione al contesto nel quale il concetto viene inserito, facendo ricorso ai consolidati canoni ermeneutici che sono di ausilio nell'applicazione delle norme giuridiche poco determinate nei loro contenuti espressivi. La vasta legislazione adottata dagli Stati contemporanei in tema di arte, scuola e scienza può consentire all'interprete di prestare attenzione ai diversi significati giuridici che sono stati concretamente attribuiti all'espressione "cultura".

### 3. *Il regime costituzionale del patrimonio culturale*

Il regime costituzionale del patrimonio culturale deve essere visto in ragione del momento storico nel quale sono stati redatti i testi costituzionali nei diversi Paesi. Di conseguenza, nei documenti costituzionali, sono state utilizzate espressioni differenti. Indipendentemente dalle formule impiegate, tuttavia, l'interpretazione costituzionale ha prodotto una notevole uniformità nella configurazione e nella gestione del patrimonio culturale. Il costituzionalismo moderno, nei principi che dettano orientamenti generali, segue un'impostazione uniforme ove postula la libertà dell'arte e della scienza e ove stabilisce che la conservazione dei beni culturali e ambientali trova fondamento nel contesto di un'attiva promozione culturale, la quale può contribuire ad assicurare all'uomo contemporaneo una più elevata qualità della vita in condizioni di benessere, apprestando gli strumenti appropriati per realizzare, in vari campi, degli scopi socialmente utili. Il principio costituzionale della libera manifestazione del pensiero postula il riconoscimento della più ampia e garantita autonomia istituzionale per gli Enti di promozione culturale e gli Istituti di alta cultura, cui sono attribuiti dei compiti rilevanti a salvaguardia del patrimonio nazionale e per lo sviluppo delle conoscenze. In questo senso si nota una continuità di fondo tra il pensiero liberale classico, che aveva contraddistinto i testi costituzionali dell'800, nei quali già erano inserite delle disposizioni di principio sulla libertà dell'insegnamento e il costituzionalismo contemporaneo<sup>14</sup>. Quest'ultimo a quelle originarie libertà ne ha aggiunte

<sup>14</sup> Cfr: A. VENTURI, *Autonomia e pluralismo nei sistemi scolastici comparati. Profili teorici e ricostruttivi*, Roma, Aracne, 2012, specialmente p. 82 sgg.

altre, d'impronta sociale, senza mutare il contesto. La novità, semmai, è rappresentata dall'esigenza di un impegno dinamico da parte dei pubblici poteri e dai compiti assegnati all'amministrazione. Un'evoluzione più marcata si è manifestata di recente mediante il riconoscimento del ruolo attivo che può essere svolto dai privati cittadini, nelle forme della partecipazione, della fruizione, della diretta assunzione di responsabilità in ordine alla gestione e alla valorizzazione del patrimonio culturale (anche attraverso la sponsorizzazione, intesa come finanziamento a scopo d'immagine) e per la sua salvaguardia. Una diversa e non meno preminente questione è stata proposta e discussa da quanti ritengono che il benessere materiale e le iniziative a sostegno di una migliore qualità della vita non possano mai essere disgiunti dalla considerazione del fondamento di legittimazione dell'essere, in quanto uomo, per cui tali scopi si ritengono meritevoli di promozione e positivi, soltanto, ove si riscontra che gli stessi sono rispondenti alla natura della persona umana e sono veramente indirizzati al comune bene del gruppo sociale<sup>15</sup>.

Secondo i principî comuni del costituzionalismo non si giustifica affatto la propensione per una visione statica del patrimonio culturale di una comunità, secondo cui la funzione di tali beni, in via primaria, dovrebbe essere circoscritta alla contemplazione estetica. Seguendo questo indirizzo si propende per un impianto normativo vincolistico e per un assetto organizzativo gerarchico e burocratico. Se pure i beni culturali sono sempre una preziosa "testimonianza di civiltà" si deve sottolineare che gli stessi costituiscono anche un fattore importante per la promozione umana. La concezione prettamente passiva, di regola, si risolve nell'affermazione di una prioritaria, se non esclusiva, tutela conservativa del patrimonio culturale. Per converso la promozione culturale assegna ai pubblici poteri un ruolo attivo e li impegna ad operare a favore della piena valorizzazione dei patrimoni nazionali. Del pari si concedono ai soggetti privati agevolazioni e sostegni, imponendo il rispetto di altrettanti doveri (di corretto uso, di conservazione, di catalogazione ecc.) che incidono sul godimento dei beni culturali che sono di loro proprietà. Si fa, perciò riferimento ad un principio di responsabilità che investe tanto la gestione pubblica quanto quella dei privati. Al cittadino può essere imposto non solo un dovere di conser-

<sup>15</sup> Cfr.: D. CASTELLANO, *La razionalità della politica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993; D. CASTELLANO, *La verità della politica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002.

vazione e tutela ma anche un onere (nell'ambito dei doveri fiscali) per la salvaguardia del patrimonio culturale pubblico. L'idea della promozione culturale, tuttavia, non giustifica l'affermarsi di una concezione esclusivamente mercantile del patrimonio culturale e non consente di subordinare l'impegno pubblico all'esclusivo rendimento del bene, senza tenere in considerazione il contesto nel quale si realizza il godimento e i caratteri specifici di ogni fruizione, cioè di tutti i fattori che incidono sulla qualità di un patrimonio che è affidato solo temporaneamente alla custodia dei contemporanei e deve essere preservato anche per le generazioni a venire. Il bene culturale, ben si può materializzare assumendo valore patrimoniale, misurabile in denaro secondo parametri di mercato, nondimeno, è sempre intrinseco all'oggetto il riferimento ai valori che esso testimonia e tramanda, per cui la componente "immateriale" non può essere scissa dalle altre.

#### 4. *Il ruolo dell'UNESCO a tutela del "patrimonio culturale mondiale"*

Nell'anno 1970, per iniziativa e sotto l'egida dell'UNESCO si tenne a Venezia una conferenza intergovernativa sugli aspetti istituzionali, amministrativi e finanziari delle politiche culturali. In quella sede furono adottate diverse risoluzioni e raccomandazioni concernenti la promozione e l'organizzazione dello sviluppo culturale da parte dei pubblici poteri, la ricerca sulle politiche culturali, la cooperazione internazionale e lo stesso rafforzamento del ruolo dell'UNESCO, in tema di politica culturale. La Convenzione di Parigi del 1970, adottata per impulso dell'UNESCO, impegnava le parti contraenti ad approvare delle misure intese a vietare il trasferimento illecito dei beni culturali<sup>16</sup>. L'atto prendeva in esame i problemi posti dall'importazione e dall'esportazione illecite di beni culturali e dal trasferimento di proprietà dei medesimi<sup>17</sup>. Gli Stati dovevano istituire un "certificato di esportazio-

<sup>16</sup> Cfr. M. FRIGO, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1986; A. LO MONACO, *Sulla restituzione dei beni culturali rubati all'estero secondo la convenzione dell'Unesco*, in "Rivista di Diritto internazionale", 1988, p. 842 sgg.; A. LANCIOTTI, *La circolazione dei beni culturali nel diritto internazionale privato e comunitario*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1996; M. MAZZOLENI, *La tutela dei beni culturali nel diritto internazionale e comparato*, Venezia, Cafoscarina, 2005; G. COFRANCESCO, *I beni culturali: profili di diritto internazionale comparato*, Genova, ECIG, 2012

<sup>17</sup> La giurisdizione statunitense, nel caso di un antico oggetto d'arte (un'ampolla d'oro risalente al 400 A.C. illecitamente esportata dall'Italia) ha riconosciuto legittima la con-

ne” e adottare le misure necessarie per recuperare e restituire, dietro richiesta, i beni culturali illecitamente importati dopo l’entrata in vigore della Convenzione. Le parti contraenti potevano richiedere all’UNESCO pareri di assistenza tecnica. Nel 1972 a Parigi l’UNESCO approvava la Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale. In quel testo erano definiti con l’espressione “patrimonio culturale”: a) i monumenti che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, artistico e scientifico”; b) i complessi (gruppi di costruzioni isolate e raggruppate) che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, artistico e scientifico; c) i luoghi (opere dell’uomo o opere congiuntamente dell’uomo e della natura, come le zone che comprendono luoghi archeologici) che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista storico, estetico, etnologico-antropologico (Art. 1). Come “patrimonio naturale”

fisca, da parte del Governo americano, di un bene d’interesse culturale illegalmente importato, in quanto uscito dal Paese d’origine in violazione delle norme ivi applicate, a protezione del patrimonio culturale nazionale. S’intendono importati illegalmente quei beni per i quali sia stato falsificato il certificato d’importazione, o che risultano essere stati trafugati. Cfr. U.S. DISTRICT COURT, SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK, Sentenza del 14 novembre 1997, *United States of America v. An Antique Platter of Gold, known as a Gold Phiale Mesomphalos, C. 400 B.C.*, in “Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale”, 1998, p. 473 sgg. Altri casi giurisprudenziali relativi ad illeciti trasferimenti all’estero di beni culturali sono commentati da A. CANNONE, *Recenti sviluppi in materia di protezione internazionale di beni culturali: in particolare il trasferimento illecito di beni culturali e la loro restituzione*, in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 335 sgg., spec. p. 346 sgg. Si citano i casi dei mosaici della Chiesa di Kanakaria (Cipro) ritrovati negli Stati Uniti, gli arazzi rubati in Francia, sui quali si sono pronunciati i giudici italiani (il caso è stato definito dalla Corte di Cassazione con la sentenza 24 novembre 1995, n. 12166); il caso Ortiz, riguardante le sculture Maori rinvenute in Nuova Zelanda; il caso Elicofon, concernente due quadri di Dürer rubati a Weimar nel 1945; il caso delle statuette di arte precolombiana deciso dal Tribunale di Torino nel 1982. Si tratta di situazioni distinte che hanno condotto a dei risultati difformi. Questi casi giurisprudenziali, tuttavia, provano la persistenza di notevoli problemi in sede di applicazione della normativa internazionale relativa all’illecito trasferimento all’estero dei beni culturali. Nel caso dei mosaici sottratti alla Chiesa ortodossa di Cipro la gallerista americana che venne ritenuta responsabile fu condannata alla restituzione solo sulla base della legge dello Stato dell’Indiana relativa all’illecito trasferimento di beni mobili, senza alcun riferimento alle Convenzioni internazionali, mentre la Corte di Cassazione italiana, nel caso degli arazzi francesi, ha rigettato il ricorso rilevando che, al momento dell’acquisto la Convenzione UNESCO non poteva trovare applicazione nel nostro Paese e osservando che, nel caso di specie non sarebbe dimostrata la malafede o la colpa grave degli acquirenti italiani. Cfr. Corte di Cassazione, sentenza 24 novembre 1995, n. 12166, in “Il Foro Italiano”, 1996, I, p. 907 sgg.

erano intesi: a) i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche o biologiche o da gruppi di tale formazione che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista estetico o scientifico; b) le formazioni geologiche o fisiografiche e le zone strettamente delimitate che costituiscono l'habitat di specie animali e vegetali minacciate di estinzione, che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista delle scienze e della conservazione; c) i luoghi naturali e le zone strettamente delimitate che abbiano un valore universale eccezionale dal punto di vista delle scienze, della conservazione o della bellezza naturale (Art. 2). I differenti beni dovevano essere identificati e delimitati da ogni Stato partecipante alla Convenzione. Il testo ha disposto delle misure per la protezione, la conservazione e la valorizzazione attiva del patrimonio culturale e naturale delle parti contraenti, nel "pieno rispetto delle sovranità nazionali" (artt. 5 e 6). Venne istituito un "Comitato intergovernativo per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale" e un "Fondo per il patrimonio mondiale". L'allegato 2 della Convenzione stabiliva i criteri per l'inclusione dei beni culturali e naturali nella "Lista del Patrimonio Mondiale" curata dall'UNESCO<sup>18</sup>. Gli Stati aderenti alla Convenzione possono prendere l'iniziativa di chiedere l'iscrizione nella lista UNESCO di beni siti sul loro territorio considerati di eccezionale ed universale valore dal punto di vista storico, artistico, archeologico o naturalistico<sup>19</sup>. Il Comitato intergovernativo UNESCO affida una valutazione tecnica all'ICOMOS (Conseil International des Monuments et des Sites) o all'UICN (The World Conservation Union). Per fare parte della Lista i beni selezionati devono corrispondere ad alcuni criteri previsti dalla Convenzione:

- 1) constituer une réalisation unique;
- 2) avoir exercé une témoignage sur une civilisation disparue;
- 3) illustrer une période historique significative;
- 4) constituer des exemples d'habitats humains traditionnels;
- 5) être directement associés à des idées ou des croyances essentielles;
- 6) illustrer les grandes étapes de l'évolution de la Terre;
- 7) représenter des processus géologiques en cours;
- 8) constituer des formations remarquables ou d'une beauté exceptionnelle;

<sup>18</sup> Cfr. L. LEVY-STRAUSS, *Diversité, universalité et représentativité dans la liste du patrimoine mondial*, in F. FRANCONI, A. DEL VECCHIO, P. DE CATERINI (a cura), "Protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura", Milano, Giuffrè, 2000, p. 21 e sgg.

9) contenir les habitats d'espèces menacées.

L'iscrizione di un "bene culturale" nella lista mondiale consente di sottoporre il medesimo all'attenzione della comunità internazionale, attraverso l'applicazione della Convenzione UNESCO<sup>20</sup>. Lo Stato al quale il bene appartiene assume così, di fronte alla comunità internazionale, l'impegno per la sua salvaguardia e può beneficiare dell'assistenza del Fondo per il patrimonio mondiale. Il "Centre du Patrimoine Mondial" dell'UNESCO assicura ogni anno il controllo diretto di un certo numero di siti culturali iscritti nella lista mondiale, con particolare attenzione rivolta ai beni che sono gravemente minacciati dal degrado ambientale. Se pure i finanziamenti a disposizione del fondo sono di modesta entità l'iscrizione di un bene culturale nella lista UNESCO non è priva di significato, sia in ragione della periodica valutazione relativa allo stato di conservazione che questa organizzazione è tenuta a promuovere, sia per i benefici indiretti che il Paese può trarre: a) la divulgazione che la lista ha a livello mondiale, suscitando l'interesse culturale per i beni che vi sono inseriti; b) l'incremento della presenza turistica per gli effetti derivanti dalla pubblicizzazione del bene<sup>21</sup>; c) la possibilità d'intensificare la cooperazione interstatale sotto l'egida dell'UNESCO; d) la consultazione di esperti che operano in seno a detta organizzazione. Nel corso della XVII sessione del Comitato UNESCO del Patrimonio Mondiale (Parigi, luglio 1994) è stata adottata la definizione "paesaggi culturali" per indicare dei beni che possono rappre-

<sup>19</sup> Un elenco dei 411 siti iscritti nella Lista è stato pubblicato nel volume di F. LUCARELLI, G. MAROTTA ( a cura), *UNESCO per la tutela dei Centri Storici. Napoli Patrimonio dell'Umanità*, Napoli, Studio Idea, 1994, p. 172 sgg. Negli ultimi anni molti altri siti sono stati iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale. Per l'Italia il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali ha predisposto una lista (*tentative list*) di ben settanta siti da proporre all'UNESCO nei prossimi dieci anni. Si v. il sito UNESCO World Heritage: <http://whc.unesco.org/>

<sup>20</sup> Un esempio che conferma il ruolo promozionale svolto dall'UNESCO è dato dai Paesi che hanno modellato la propria legislazione sull'impianto della Convenzione 1972. A tale riguardo si può v. la legge peruviana del 3 gennaio 1985 sulla protezione del patrimonio naturale della nazione o la normativa contenuta nel testo "The Antiquities Act", adottato dal Pakistan nel 1975.

<sup>21</sup> Il Touring Club Italiano, ad esempio, con il patrocinio dell'UNESCO ha pubblicato un accurato testo, riccamente illustrato, con la descrizione dei siti iscritti nella Lista Mondiale fino all'anno 1998. Cfr. *Il patrimonio dell'umanità. Tesori salvati e da salvare*, Milano, TCI e UNESCO, 1999, con prefazione di F. Mayor allora direttore generale dell'UNESCO.



sentare “opere combinate della natura e dell’uomo”<sup>22</sup>. Questi beni rappresentano una nuova tipologia di “ambienti” da includere nella lista del Patrimonio Mondiale. Sono state specificate tre categorie di paesaggi culturali: a) il paesaggio chiaramente definito, concepito e creato dall’uomo, come giardini e parchi creati per motivi estetici; b) il “paesaggio evolutivo” che raggiunge la sua attuale forma in associazione e in risposta all’ambiente naturale, come paesaggi fossili e paesaggi viventi che conservano un ruolo attivo nelle società contemporanee; c) il “paesaggio culturale associativo” che si qualifica per la forza aggregante dei fenomeni religiosi, artistici o culturali dell’elemento naturale<sup>23</sup>. Da ultimo anche taluni “beni immateriali” possono rientrare nella sfera di tutela tracciata dalle Convenzioni internazionali.

Come innovative linee di tendenza della cooperazione culturale internazionale sono state indicate: a) la salvaguardia dei “contesti, considerando il bene culturale nell’ambito territoriale e storico in cui è inserito; b) la valorizzazione dell’identità, con particolare riferimento al “luogo”<sup>24</sup>; c) la tutela della “diversità culturale”, consentendo deroghe ed ammettendo eccezioni in tema di aiuti di stato a sostegno delle attività di rilevante interesse culturale.

##### 5. *Il riconoscimento del “valore universale” dei beni culturali, la tutela delle “diversità culturali” e i rischi della globalizzazione*

I limiti più vistosi nella tutela del patrimonio culturale che sembrano emergere in ambito internazionale possono essere ricondotti a due principali fattispecie. La prima riguarda l’aspetto istituzionale ed organizzativo e il profilo universale della tutela. In tal senso si deve lamentare l’assenza di un permanente foro internazionale per l’esame globale dei problemi posti dalla conservazione del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, secondo i criteri indicati dalla Convenzione di Parigi del 1972. Le politiche nazionali restano determinanti e la sovranità degli Stati nella gestione del rispettivo patrimonio cultu-

<sup>22</sup> Cfr. P. DE STEFANO, F. LUCARELLI (a cura), *Il centro storico di Napoli. La lista del patrimonio mondiale Unesco*, Napoli, Studio Idea, 1996, p. 13 sgg.

<sup>23</sup> UNESCO, *Cultural landscapes: the challenges of conservation*, Paris, World Heritage Centre, 2003.

<sup>24</sup> Cfr. F. LEMME, *La tutela internazionale dei beni culturali e ambientali*, in N. ASSINI, P. FRANCALACCI (a cura), “Manuale dei beni culturali”, cit., p. 10 sgg.



rale non è mai stata messa in discussione, mentre s'indebolisce ogni tendenza verso l'effettivo riconoscimento internazionale di un "valore giuridico universale" per quei beni culturali che sono da considerare come un "patrimonio fondamentale dei popoli, nel succedersi delle diverse generazioni". La stessa nozione di *heritage* che ha una solida tradizione, soprattutto nel mondo anglosassone, non ha consentito di fare crescere la sensibilità internazionale per la salvaguardia del patrimonio culturale. Molte volte, in particolare nei Paesi sottosviluppati, il patrimonio culturale è messo in pericolo proprio dalle iniziative dei pubblici poteri per corruzione, o per il prevalere di contingenti interessi all'utilizzazione indiscriminata delle risorse. In altre occasioni (esempi eclatanti sono stati forniti dalle vicende belliche in Kosovo, Bosnia e Serbia prodottesi dopo la dissoluzione dell'ex Jugoslavia e dalla distruzione delle antiche statue del Buddha da parte dei talebani afgani) taluni beni culturali di notevole interesse storico e artistico sono stati distrutti per ragioni ideologiche, ovvero applicando assurde interpretazioni fondamentaliste del messaggio religioso. Nel mondo occidentale emergono delle tendenze ideologiche opposte ispirate ad un estremo laicismo. Di conseguenza si adottano disposizioni che impongono la rimozione indiscriminata dei simboli religiosi, senza tenere conto delle radici storiche e culturali che essi rappresentano<sup>25</sup>. In ogni parte i vincoli internazionali che potrebbero incidere sui poteri sovrani suscitano perplessità ed opposizioni, soprattutto in ragione dello sfruttamento commerciale di oggetti che fanno parte del patrimonio culturale nazionale. L'idea di un "patrimonio comune dell'umanità" è accolta solo come un riconoscimento simbolico che può bene costituire una petizione di principio, purché sia priva d'efficacia giuridica<sup>26</sup>. La seconda tendenza è ancora più rischiosa e si manifesta in senso del tutto opposto rispetto alla precedente. Qui si tratta non già di trovare forme di cooperazione che consentano di superare i limiti posti dalla frammentazione e dalla debolezza dei circuiti nazionali, bensì di difendere il patrimonio culturale di ciascun popolo, nel senso indicato dal vasto movimento di opinione che ha promosso forme di salva-

<sup>25</sup> Cfr. E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Milano, Giuffrè, 2006; L. VANONI, *Laicità e libertà di educazione: il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, Milano, Giuffrè, 2013.

<sup>26</sup> In effetti risulta ancora assai debole e incerto quel "processo di internazionalizzazione della cultura" al quale si riferisce il Chiti: M.P. CHITI, *Beni culturali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura), "Trattato di diritto amministrativo europeo", Milano, Giuffrè, 1997, p. 381.

guardia della “diversità culturale”<sup>27</sup>. La minaccia più seria viene dalla globalità dei mercati e dalle prospettive di totale liberalizzazione che li investe. Riesce necessario dare forza all’idea dell’eccezione culturale come clausola generale che deve trovare riconoscimento giuridico nei rapporti internazionali. A tale riguarda l’UNESCO si appresta a discutere un’apposita “Dichiarazione universale sulla diversità culturale” in virtù della quale le specificità culturali devono essere riconosciute, salvaguardate e sottratte alla liberalizzazione selvaggia che prelude lo smembramento e ogni forma di sfruttamento economico. Questa impostazione contrasta con i dominanti orientamenti liberisti di quanti non vogliono ammettere deroghe e riconoscere, in tema di patrimonio culturale, delle valide eccezioni rispetto agli obblighi mercantili imposti dagli accordi internazionali sul commercio. In sede di Organizzazione Mondiale del Commercio (si vedano le iniziative proposte in occasione dell’interminabile negoziato Doha round del Wto) il confronto e la discussione sono vivaci ed aperti e dall’esito incerto. Penso che un risultato positivo possa venire solo da un’intensa e coalizzata azione da parte dei Paesi che possiedono un elevato patrimonio culturale e delle notevoli specificità. Questa iniziativa merita di essere sostenuta da movimenti di pensiero che facciano riferimento ad esponenti della cultura, nei suoi multiformi aspetti e siano tali da incidere sull’opinione pubblica internazionale. A sostegno di questa tesi si possono svolgere alcune osservazioni: a) la tutela dei beni culturali è tanto più efficace se si distinguono le tipologie di tali oggetti e si determinano appropriati regimi giuridici, in particolare quando si pone l’esigenza di affermare un’eccezione che possa trovare efficace applicazione in ambito internazionale; b) la credibilità di una politica nazionale di conservazione si fonda sulla possibilità di esercitare un controllo severo in ordine alla legittima estensione di deroghe che limitano la circolazione e il libero mercato; c) il risultato a cui tendere deve sempre prevalere rispetto alla forma giuridica con la quale assicurare la protezione più efficace del patrimonio culturale. In tal senso i principi di cooperazione e di leale collaborazione tra soggetti pubblici e privati e il criterio della sussidiarietà possono essere di ausilio per il legislatore.

<sup>27</sup> Cfr. YU XINTIAN (ed.), *Cultural factors in international relations*, Washington, Council for Research in Values and Philosophy, 2004; P. HOGAN, *Cultural identity, pluralism, and globalization*, Washington, Council for Research in Values and Philosophy, 2005.

**Abstract** - The A. examines some constitutional concepts of culture and cultural heritage in relation to the form of the State and evolution of the international protection

of cultural heritage that taken pulse, especially on the initiative and under the auspices of UNESCO.

## THE EUROPEAN FEDERAL STATE: FROM UTOPIA TO SUPRANATIONAL DEMOCRACY

by **Guido Montani**

*“Whenever an idea is labelled utopian it is usually by a representative of an epoch that has already passed. ... It is always the dominant group which is in full accord with the existing order that determines what is to be regarded as utopian, while the ascendant group which is in conflict with things as they are is the one that determines what is regarded as ideological.”*

Karl Mannheim, *Ideology and Utopia*, 1929

### 1. *Supranational federalism in Europe*

During the storm of the financial crisis, which risked sinking the ship of the European Union, there were many voices calling for a European federation. But despite endless Councils, national governments only succeeded in partially mending Europe's institutions. After many years of awkward governance, the storm seems to have blown over, but many countries are experiencing the social disaster of a severe recession. Why, during recent years, has the federal solution never been seriously considered by national governments?

Here we will try to answer this question bearing in mind that there are two main hurdles: the first is the conservative power of the national ideology, based on the determination of national bureaucracies, political parties and governments not to hand a single iota of their sovereign power over to supranational institutions, while the second is the challenge of designing the architecture of a new supranational state, which cannot be a replica of some existing federal state. This second challenge gives rise to spectres such as the “European super-state,” the “European Leviathan” and the “European empire.” It goes without saying that these two hurdles have generated different problems in dif-

Professor of International Political Economy, University of Pavia

ferent historical contexts, yet they nonetheless remain structural features of the process of European integration.

Nobody can deny that the federal model was in the minds of the founding fathers. It will suffice to recall the initiatives of Jean Monnet and Altiero Spinelli. As is well known, Monnet proposed the European Coal and Steel Community (ECSC) to the French foreign Minister Robert Schuman. The Schuman Declaration of 9 May 1950, the European Magna Charta, clearly states that the ECSC should be considered “les premières assises d’une fédération européenne” as Jean Monnet posited in his original draft<sup>1</sup>. In 1941 Altiero Spinelli wrote the *Ventotene Manifesto*, which states that, after the war, a “solid international state” in Europe should become the first goal of progressive forces<sup>2</sup>. As a federalist leader, Spinelli was able to act for the *Assemblée ad hoc*, a constitutional convention charged to draft the Statute of the European Political Community (1953) for the European Defence Community and many years later, in 1984, he gathered a wide majority in favour of the Treaty of the European Union in the European Parliament.

The historical background of European integration was the Cold War and Europe’s division into two opposing camps. This explains why only six Western states signed the Paris Treaty in 1951, and Eastern enlargement only came about after the fall of the Berlin wall. If we exclude the ECSC, which established a kind of supranational government, the two federalist initiatives for the European Political Community and the Treaty of European Union failed. During that period, national governments were not obliged to face the challenges of European foreign policy and monetary stability: in the framework of the Atlantic alliance and the Bretton Woods system these two international public goods were provided by the United States, the superpower of the Western hemisphere. The federalist project was considered utopian, because during this phase of negative integration the abolition of the old autarkic economic system – custom duties, protection of national industries, impediments to the free movement of persons, services and capital – was considered a limited, but adequate step in bringing European peoples closer.

<sup>1</sup> J. Monnet, *Memoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 353. It is interesting to note that Monnet originally proposed calling the *Haute Autorité* “Autorité internationale” before reluctantly accepting the “supranational” label (p. 352).

<sup>2</sup> A. Spinelli and E. Rossi, *The Ventotene Manifesto*, Ventotene, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 1988, p. 33.

After the fall of the Berlin Wall and the break-up of the Soviet Union, the international world order entered a phase of change and uncertainty. The end of the Cold War was viewed as the Western hemisphere's victory over planned economies and authoritarian regimes. Opinion makers welcomed the new American century. But the beginning of the new century not only showed that the US government was unable to put an end to international terrorism and regional crises – as in the Middle East and Afghanistan – but also that new 'great powers' were entering the global stage. Even the very label of superpower fell into disuse: China, India, Brazil, Russia and South Africa are now considered great powers, though the USA maintains its military supremacy. The world is becoming increasingly multipolar, though its structural features and evolutionary path are difficult to define: international order could potentially be either more conflictual or more cooperative<sup>3</sup>.

This new international backdrop should be kept in mind in order to understand what happened in Europe after the onset of the financial crisis of 2008. The Economic and Monetary Union (EMU) was built just after the fall of the Berlin Wall. The issue of monetary union had been on the agenda of European governments since the collapse of the Bretton Woods system, but the final decision was taken after German unification: France and the other member countries viewed the euro as a pledge that Germany was not seeking hegemony in Europe. Nevertheless the Maastricht Treaty was built on the past assumption of negative integration: in spite of the inevitable enlargement, some limited transfers of national powers to EU institutions were agreed without a federal government being established. This assumption rapidly turned out to be inadequate: in the years that followed the EU was forced to face the horrific ethnic conflict in former Yugoslavia, the deterioration of the Israeli-Palestinian situation, genocides in Africa and the threat of international terrorism. The need for a European foreign policy and defence was manifest. At the same time it became clear that globalisation was not just an opportunity but also a challenge. The EU was not competitive enough to face cheap exports from emerging countries and was unable to enforce effective rules for international finance. The need for a European government became acute, but the series of constitutional reforms carried out by national governments, including the European

<sup>3</sup> On this topic see the interesting *Introduction* of D. Held and M. Koenig-Archibugi (eds.), *American Power in the Twenty-First Century*, Cambridge, Polity, 2004, pp. 1-20.

Constitution, did not solve the problem. Thus, when the financial crisis struck Europe, the European Commission did not have sufficient power to face the storm and guarantee the survival of the EMU. In its place an anomalous European government took on the task: the German government.

Here we will try to explain why this state of affairs can only be viewed as provisional and why, after the dissolution of the Soviet Union, the new positive phase of European integration requires the creation of a supranational federal state. This outcome is considered far-fetched by many political opinion makers because European governments, especially those of France and Germany, prefer to talk in vague terms about the need for future political union. But the vision of a German Europe gave rise to protests and social turmoil in many countries. Democratic countries cannot agree on rules and policies decided by a power they do not control with their vote. The European Union can only survive if it becomes a federal democracy. One (or few) national government cannot decide the future of European citizens.

## *2. The misgovernment of a crisis*

In 2008 the financial crisis hit Europe like a bolt from the blue. The ECB had just celebrated the first ten years of the euro as an era of monetary and financial stability for the European economy. After the Lehman Brothers default and the public bail-out of the EU banking system, the European Commission proposed “A European Economic Recovery Plan”, the goal of which was “to inject purchasing power into the economy, support demand and stimulate confidence.” But only Germany, France and UK contributed to the recovery programme, which in practice was insubstantial and provisional. This was the first evidence of European division and Europe’s inability to face the storm.

The acute phase of the European crisis started at the end of 2009 and in spring 2010, when the Greek deception was discovered. The Commission was unable to solve the crisis and the German government refused to help Greece without imposing severe conditions; it even threatened to expel Greece from the EMU. At this point international finance investors understood that the EMU was a “currency without a government” and that, since every member state of the EU had devolved its monetary sovereignty to the ECB, the money invested in some national debts was at risk. Capital fled indebted states – Ireland,

Portugal, Spain and Italy (the PIGS) – and interest rates rose. Some EU countries faced considerable default risk. Differences of opinion among surplus and deficit countries within the EMU made it clear that the former refused to pay the debts of the latter: the EMU was on the brink of collapse.

The sovereign debt crisis was the occasion for a drastic change in the Franco-German relationship. Since the beginning of European integration the main institutional reforms were proposed and managed by the Franco-German “engine.” During the first phase of European integration this arrangement worked smoothly, but after the Lisbon Treaty, and especially during the sovereign debt crisis, it was clear that Germany was taking the lead, when the economic architecture of the EU was at stake. The French government desperately tried to maintain a leading role in foreign policy (with regards to the Georgia-Russia crisis and military intervention in Libya and Mali), but it was clear to both European citizens and foreign investors that the real government of the European Union was Germany, with its ruthless rejection of any policy leading to a “transfer union.”

The result of the German government’s management of the crisis was the strengthening of the rules of the Growth and Stability Pact (GSP), thanks to the Fiscal Compact, the Six Pack and the Two Pack, which gave the European Commission more power to coordinate national budget policies. The creation of the European Stability Mechanism (ESM), an emergency fund to help member countries in financial distress, but with conditionalities attached, is the only measure which can be considered a limited transfer union. This was possible because the decision-making system of the ESM is strictly intergovernmental. This set of measures was decided on when international finance attacked the PIGS and the European Commission lent its support to austerity policies, as the only adequate remedy: cutting public spending and consumption, streamlining bureaucracy, reducing the cost of labour and increasing competition. The acute phase of the crisis only ended during the summer of 2012, when the ECB declared it would do whatever it took to save the euro. But the austerity drive did not save the EU budget: the Council of February 2013 cut it back to 1% of GDP for MFF 2014-20, 8% less than the EC proposal. This decision exacerbated the recession<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> For an analysis of the measures decided during the crisis see G. Montani, *The Cost of Fiscal Disunion in Europe and the New Model of Fiscal Federalism*, in “Bulletin of Political Economy”, 7:1, 2013, pp. 39-68.



Criticism of austerity policies is justified, not because the objective of sound and sustainable public finances is wrong, but because these policies were enforced during a recession cycle, without considering that they are only one aspect of a more general framework: a policy for the sustainable development of the European economy in the global market and the creation of a multipolar international system, which the EU can take part in as an active political subject. During the crisis European citizens lost any confidence in the future. Many young people were obliged to leave their home countries or embark on a desperate search for a badly paid job. Moreover the misgovernment of the crisis led to an explicit rejection of the EU and generated – or reinforced – anti-European, nationalist and populist parties.

The narrow-minded outlook of national governments has structural roots. The international causes of a state's indebtedness cannot be ignored. If we consider the long term rise of public indebtedness in industrial countries, it is clear that the 1970s are a watershed. Since then not only European countries, but also the US and Japan have increased their debts: with the exception of some short periods, national spending has steadily exceeded public revenues. Naturally some EU states are more indebted than others. But the general trend cannot be disputed. The situation can be accounted for by considering the end of the Bretton Woods system of fixed exchange rates and the demise of the dollar standard. The system of floating exchange rates allowed national governments to increase their spending easily without levying more taxes. In the short term, especially in view of a general election, this policy paid dividends for the political classes, but in the long run it left a heavy burden on future generations. National budgets are overloaded with interest payments.

Let's consider the effect of excessive debt first on public spending and then on revenues. In terms of expenditure many studies have identified a long-term decrease in European public infrastructural investments. For example, in the 1970s they accounted for 5% of GDP, while at the turn of the century they represented less than 2.5%<sup>5</sup>. Investments decreased still further during the financial crisis. One study, which examined Germany and other countries such as the UK and Sweden, where expenditure is divided into mandatory and discretionary spending, shows that accumulating public debt forces national governments

<sup>5</sup> R. Wagenvoort, C. de Nicola, A. Kappeler, *Infrastructure Finance in Europe: Composition, Evolution and Crisis Impact*, in EIB Papers, Vol. 15, No 1, p. 27.

to pay increasing amounts of interest, with the consequence that over time mandatory spending crowds out discretionary spending, unless the government increases the tax burden. Indeed public spending on research and development, education, family policies and active labour market policies has been decreasing since the Seventies. Even Germany is “a country that, in the absence of major political change, will continue a descent towards the American level.”<sup>6</sup> Now, if we consider the revenue side we can say that the taxing power of European states is steadily decreasing in the age of globalization. This trend is caused by tax competition among states. We can observe a decreasing trend in corporate tax rates and top income tax rates, while the VAT rate is increasing. Thus it is possible to say that “all competing countries – large and small – see their ability to tax mobile capital constrained” and that for EU countries “tax increases have been focused on excises, social security contributions and VAT. Even if governments manage to maintain total tax levels, their ability to make rich capital owners contribute erodes. Tax competition may thus contribute to increase income inequality between the very rich and the rest of society.”<sup>7</sup>

To sum up, austerity policies have both European (internal) and external aspects. They cannot be purely comprised of rules and constraints on national budgets: an effective austerity policy is part of a sustainable European growth policy: a fiscal policy, an adequate EU budget and a foreign policy are needed to face the challenges of globalization and the new world order. The EU needs a democratic government.

### 3. *Peculiarities of the European constitutional process*

Considering the process of European integration since its outset, it can be said that two methods were used to build new European institutions: Monnet’s method, based on gradualism, and Spinelli’s method, based on constitutionalism. National governments have usually utilized Monnet’s method, which does not directly involve citi-

<sup>6</sup> W. Streeck and D. Mertens, *Public Finance and the Decline of State Capacity in Democratic Capitalism*, in A. Schäfer and W. Streeck (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge, Polity, 2011, pp. 26-58, p. 55.

<sup>7</sup> P. Genschel and P. Schwarz, *Tax Competition and Fiscal Democracy*, in A: Schäfer and W. Streeck (eds.), *Politics in the Age of Austerity*, *op. cit.*, pp.59-83, p. 77-8.

zens. On the other hand, Spinelli aimed to involve citizens and their representatives in building European institutions. These two approaches should be considered as complementary: in some political circumstances one is more appropriate than the other.

In the new phase of positive integration, the European Union, equipped with a single currency, was viewed by the international community as a new power, albeit an anomalous one; yet at the same time European public opinion viewed it purely as a bureaucratic machine, given that almost all economic policies were decided by national governments and executed by the Commission. Against this new political backdrop, while creating an effective European government became a pressing task, the Franco-German engine only succeeded in convening intergovernmental conferences for minor changes to Treaties (Amsterdam, 1997; Nice, 2000). The European Convention, which approved a European Constitution (2003), was a missed opportunity, due to the determination of national governments to preserve the unanimity rule in several fields and for ratification. The Lisbon Treaty (2007) was seen as a final step in the process of European unity. Notably, the establishment of a permanent President of the European Council allowed it to act as the true government of the Union. Indeed several political scientists have theorized the need for an intergovernmental “government” of the EU<sup>8</sup>. Today Mannheim could say that intergovernmentalism is the new ideology<sup>9</sup> that supports the existing European order and the power of the national ruling classes. Intergovernmentalism is a conservative ideology (also shared by national left-wing parties) the aim of which is to bar the way to the utopian project of the federal state.

Compared to the challenges faced by the founding fathers of the USA, Europe’s constitutional problems are more complex. The thirteen colonies were not ancient national states: the American colonies fought a common war against the mother country, shared a common language

<sup>8</sup> In G. Montani *L’economia politica dell’integrazione europea. Evoluzione di una democrazia sovranazionale*, Novara, UTET-De Agostini, 2008, pp. 218-26, I examine and critique this argument, supported by A. Milward, P. Maignette, A. Moravcsik and M. Telò. Now the same criticism can be levelled at L. van Middelaar, *The Passage to Europe: How a Continent became a Union*, New Haven, Yale University Press, 2013.

<sup>9</sup> By ideology we mean a system of ideas and values justifying the existence of a certain group, party, institution or organization. Political ideologies are a peculiar system of thought because political debate involves a struggle among different groups of people who are obliged to elaborate a *Weltanschauung*. The state is the main political organisation, because if it claims unlimited sovereignty it becomes a community of fate.

and also the will to become a nation, although the form of the future state was disputed. Europe's peoples face a more difficult task because of their strong national roots and because they need to reject the dogma of absolute sovereignty, which is also the ideological backbone of the present international system.

In order to understand the practical and theoretical challenges of this pathway, we can consider a debate which is only academic in appearance. In a very well argued article on Immanuel Kant's idea of world federation, Pauline Kleingeld rejects the standard view, also supported by John Rawls and Jürgen Habermas, according to which Kant's proposal is not a world government – a state of states with coercive powers – but a kind of League of Nations. Kleingeld's conclusion is that the core of Kant's argument “is that the full realization of perpetual peace does require a federal state of states backed up by the moral dispositions of the individuals within the member states, but that this goal should be pursued mediately, via the voluntary establishment of a league, and not via a premature attempt to institutionalize a state of states immediately.”<sup>10</sup> Kleingeld explains the difficulties Kant had to face in formulating a coherent project for a world federation by the “disanalogy” between the state of nature and the state of international anarchy. Initially Kant defended “the analogy between the two states of nature,” but later on he realized that individuals willing to leave a state of nature can accept a despotic state, while citizens of the republics (or democracies) of an international order cannot accept a despotic union. “Forcing existing states into a state of states with coercive powers”, says Kleingeld, “violates their citizens' autonomy (and may also lead to violations of rights and freedoms they have secured within their state). Therefore, there is no right to coerce unwilling states into a state of states.”<sup>11</sup>

Kant's disanalogy explains why the process of European integration, with weak and undemocratic supranational institutions, was likely necessary in the first phase, but it also explains why a Union of democratic states cannot, in the long run, accept the hegemonic government<sup>12</sup> of

<sup>10</sup> P. Kleingeld, *Approaching Perpetual Peace: Kant's Defence of a League of States and his Ideal of a World Federation*, in “European Journal of Philosophy,” 12:3, 2004, pp. 304-325; p. 318.

<sup>11</sup> P. Kleingeld, *Approaching Perpetual Peace*, *op. cit.*, p. 310.

<sup>12</sup> Some opinion makers suggest a German hegemonic government. See for instance A. Moravcsik, *Europe After the Crisis*, in “Foreign Affairs,” vol. 91, No 3, 2012, pp. 54-

their more powerful members. The present state of the European Union is indeed transitory – the Union is not a federation and it is not a league of nations: it is a mixture of the two. The innate contradiction of inter-governmentalism is that if one important state, like Germany, became the real government of the Union, there would probably be an anti-German reaction, because the other peoples in the Union, having already experienced independence and democracy, would reject it. The alternative, if the federal solution is rejected, is to dismantle the Union and return to the sovereign nation states of the past.

Kleingeld's analysis also sheds light on the historical meaning of the process of European integration: European peoples are not only building supranational institutions but are also paving the way for a cosmopolitan federation, because the same path can be followed on other continents and on a global scale to overcome national divisions.

#### 4. *The European demos and the legitimation of the European Union*

The German government of the Union is sometimes justified, sometimes criticized. Ulrich Beck, for example, highlights the undemocratic aspect of “Merkiavellism,” which is “the combination of nation-state orthodoxy and Europe building, the art of hesitation as a means of coercion, the primacy of national electability and, lastly, the German culture of stability.”<sup>13</sup> Beck should also note that Merkiavellism was possible because the other governments of the Union, the Commission and the parties in the European parliament took it up. The European Parliament and the Commission had the power to refuse a German Europe. They had the power to refuse a cut in the EU budget and avoid the harsher consequences of austerity policies by calling for more social and territorial cohesion funds; and if these funds were vetoed by national government they had the power to call for a new Convention. Why didn't they react to these erroneous policies? The answer is that intergovernmentalism is a comfortable conservative ideology for members of the European Parliament, for national governments, for national bureaucracies and for the European Commission. But what is the role of European citizens in this oppressive atmosphere?

68; and Z. Minton Beddoes, *Europe's Reluctant Hegemon. A Special Report on Germany*, in “The Economist,” June 15th, 2013.

<sup>13</sup> U. Beck, *German Europe*, Cambridge, Polity, 2013, p. 52.

Eurosceptics believe that citizens cannot consider the EU a democracy because only national governments legitimately represent the people, and that there is no European demos. This was a popular refrain during the European constitution debate. And since the EU is only a dreary bureaucratic body at the service of national governments, people rightly address their discontent toward national governments. There is an element of truth in this statement, which is also shared by pro-Europeans. Beck, for instance, who is in favour of a social contract for Europe, is convinced that the elections for “the European Parliament do not really result in decisions about the destiny of Europe,” and therefore the decision should be taken by “an alliance of cosmopolitan countries that are able and willing to assume a vanguard role.”<sup>14</sup>

Of course, national governments must have a say in European constitutional reforms, because they have the power to decide what elements of (and how much) sovereignty should be entrusted to the EU. But if we wish to understand the real dynamics of the present constitutional process we must identify the emerging or revolutionary force capable of tearing down the ideological curtain, since the function of the intergovernmental ideology is to deceive the people, by presenting the project for a federal order as utopian. This revolutionary force is the European people, or more precisely a people of national peoples, because the crucial institutional reform regards building a supranational democratic government. In a political struggle, according to Paul Ricoeur, “the question is not only who has power but how a system of power is legitimized. Utopia also operates at the level of the legitimation process; it shatters a given order by offering alternative ways to deal with authority and power. Legitimacy is what is at stake in the conflict between ideology and utopia.”<sup>15</sup> During the financial crisis citizens changed their minds about the EU, which was previously viewed as a neutral institutional framework in which national peoples cohabited. With the austerity drive, German Europe was seen as a straitjacket, the cause of unemployment and poverty. Many citizens started to

<sup>14</sup> U. Beck, *German Europe*, *op. cit.*, pp. 78-9. It is likely that Beck’s stance is based on his scepticism regarding the federal project. In a previous book (U. Beck and E. Grande, *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2004) the issue of a European federal state was regarded as a new kind of nationalism. Beck and Grande ignore the concept of supranational federalism.

<sup>15</sup> P. Ricoeur, *Lectures on Ideology and Utopia*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 179.

trust politicians who promised to free them from European fetters by recovering lost national sovereignty. Public opinion is divided. Part of the European demos rejects the EU as it is, but is uncertain about Europe's future; while others wish to return to national divisions. There is a struggle and the outcome cannot be decided because the constitutional architecture of a democratic Europe is not yet clear.

Now let's consider three institutional developments that have the potential to change the political balance of power between conservative (intergovernmental) and progressive (European demos) forces in the EU. The first is the decision taken by the main political parties in the European Parliament – EPP, Socialists and Democrats, ALDE, Greens – to put forward one of their leaders as a candidate for the Presidency of the European Commission in the European election in May 2014. This means that for the first time since the 1979 elections, European voters will have the opportunity to choose not only their party but also the President of the Commission. This opportunity will change the nature of the European elections, which in the past were a simple repetition of national debates, with few references to European issues. Choosing the President of the European Commission is not the same as choosing a European government, because the power of the Commission does not change before the next election. But it is certainly a democratic legitimation of the head of the executive of the EU, which can base its action and policies on the will of the people, exactly as national governments claim to do. In this new political framework, while a national government represents the will of a national people, the President of the Commission can claim to represent the will of the European people.

The second development is the launch of the European Citizens' Initiative (ECI), implementing the Lisbon Treaty, which enables one million citizens to participate directly in the development of EU policies by calling on the European Commission to examine a proposal. A year after it was launched, there are already 16 groups actively collecting signatures online and on paper. These include the initiatives "Water is a human right," "Fraternité 2020. Mobility, Progress, Europe," "Let me vote," "My voice against nuclear power," "High quality European education for all," "Unconditional basic income," "End ecocide in Europe," and so on. This short survey of the ECI shows that people are actively involved in improving EU institutions and building a more democratic Europe. Though it is too early to see the real impact of this experiment of direct democracy within supranational in-



stitutions, the launch of the ECI is a signal that more democracy in Europe is possible when the link between institutions and citizens is activated.

The third development is the Spinelli Group's initiative within the European Parliament for a new "Fundamental Law" (FL) of the European Union. The Spinelli Group was founded in 2010 by members of the European Parliament (it now numbers almost 200 MEPS) with the aim of supporting a federalist reform of the EU. Its *Manifesto* states that while the challenges of the crisis demand a European response, "too many politicians are tempted to believe in national salvation only. In a time of interdependence and a globalised world, clinging to national sovereignties and intergovernmentalism not only goes against the European spirit; it is an addiction to political impotence." Due to the difficulty of gathering a majority in the European Parliament for a radical reform of the EU before the European Election of 2014, the Spinelli Group decided to approve a Fundamental Law in order to launch a debate among European parties, national parliaments and citizens with the aim of passing a solid political platform for constitutional reforms onto the next Parliament. The FL simplifies and rationalises the Treaty of Lisbon, incorporating all the main parts of the partial reforms made by the governments during the crisis. The FL turns the Commission into a recognisable democratic government of the Union, with a Treasury Minister. Executive powers are transferred from the Council to the Commission and the Parliament gains the power of revocation. The Commission can dispose of an EU budget financed by its own resources and can issue federal bonds. The FL can be reviewed by a majority of states and eventually by a pan-EU referendum.

It is impossible to evaluate the real impact of these initiatives beforehand. But it is possible to say that a new constitutional phase of EU reform is getting under way and that, this time, the citizens, the European demos, are becoming an active political subject. Citizens can only exercise their will by means of democratic institutions. A simple institutional reform is not enough to legitimate the European Union, if the reform is not the outcome of a genuine political struggle.

The sovereign power at stake in this new phase of constitutional reform of the EU is fiscal power, which the Lisbon Treaty entrusts almost totally to national governments. The devolution of this power to the EU is more complex than the devolution of monetary power. For currency there was a clear-cut solution: the creation of an independent ECB. Fiscal power can only be assigned in part to the EU; national governments will



retain most of the power. It is therefore difficult to solve this constitutional problem once and for all. The new constitutional rules are only a starting point for a long term struggle between European power and national powers to create a suitable system of fiscal federalism for the EU.

## 5. *European federalism and cosmopolitan federalism*

Events constantly disavow end-of-ideology theorists. Indeed while it is true that some totalitarian ideologies such as Fascism, Nazism and Soviet Communism have disappeared from the world political scenario, other old ideologies, such as liberalism, socialism, democracy and nationalism, live on. What's more, various new ideologies such as feminism, environmentalism, Islamic fundamentalism, neoliberalism and globalism are coming to the fore. Ideological renewal is unavoidable because the workings of human society, as cultural anthropologists have explained well, are based on myths, customs, systems of ideas and institutions. The evolution of homo sapiens from tribalism to the modern state was mainly the result of cultural progress rather than a biological process.

A process of cultural evolution, the form of which is difficult to envisage *a priori*, must take place in the European Union in order that the political leaders supporting the project of a Federal Union engage in a struggle with the advocates of intergovernmentalism, the dominant ideology. The EU must become a democratic, legitimated institution and federalism is the political thought that justifies creating a European government, accountable before a bicameral parliament. This means that during the struggle between federalists and anti-federalists, federalism will be increasingly understood as a system of thought<sup>16</sup> legitimizing a new political order, as happened with the emergence of the great ideologies of the past. Nevertheless a significant difference should be pointed out.

<sup>16</sup> R. Castaldi, in his study on *Federalism and Material Interdependence*, (Milan, Giuffrè, 2008), which considers the debate among federalists, rightly upholds that federalism, like other political theories, starts life as a utopia before turning into an ideology. Indeed within the federalist movement a clear-cut stance on this issue was never adopted. Contrary to M. Albertini, A. Spinelli reckoned that federalism was not an ideology. Nevertheless, federalism is certainly the ideology that holds the federalists together during their long and unfinished struggle for a federal Europe.

European federalism will become popular if its supporters are able to show the limits of intergovernmentalism, the need to overcome national divisions and base the relationships among national peoples and citizens on cultural pluralism, democracy, the rule of law and fundamental rights. When it comes to international relations, with other world powers, the European federal government must defend European interests and values but, when the policies of the EU have to be decided, European rulers cannot evade the cosmopolitan significance of federalism<sup>17</sup>. In the *Ventotene Manifesto* the European federation was conceived as the first step towards a world federation, and up to now the two goals have not been at odds. Yet with globalization and the emerging new multipolar scenario, this two-step strategy cannot be preserved. The very existence of a European federal order is a silent critique to other nation states, which still defend the principles of unlimited national sovereignty and an international order based on the rule of force (power politics) rather than the rule of law. European foreign policy cannot therefore avoid a structural dualism caused by the overlap between defending European interests and defending the common good of humankind: these two goals are not necessarily in competition.

The dualism of EU foreign policy can be seen in many instances: the EU is in favour of the Kyoto protocol, but this policy has failed because the US, China, India and other powers do not support it; the EU is in favour of a tax on financial transactions, but mobile capital can only be taxed on a global scale; the EU is reluctant to build an expensive European military power, but until the UN is able to guarantee international peace with its own military force, the EU is obliged to use its own financial and military means to ensure its security.

To conclude, Europe will undoubtedly have its own *raison d'état*, but not in the traditional sense, where different national interests clash. The European government can act to reconcile regional and cosmopolitan goals. A far-sighted EU federal government should actively promote a foreign policy for a democratic reform of the United Nations. A more peaceful world, characterised by greater cooperation, is the core of Europe's *raison d'état*. If European rulers are aware of their historic undertaking, a federal Europe could become the driving force for a cosmopolitan political order.

<sup>17</sup> On this topic see the special issue (ed. G. Montani) *The European Union, Nationalism and Cosmopolitanism*, of *Il Politico*, n. 3, 2012.

## **IS THE NEW MODEL OF ECONOMIC GROWTH FEASIBLE FOR RUSSIA?**

**by Yevgeny Yasin, Natalia Akindinova, Lev Jakobson, Andrei Yakovlev**

### *1. Global conditions and the situation in Russia*

Over the last five years qualitative changes have taken place in both the global and Russian economy. The period up to the 2008-2009 economic crisis was characterized by growth that began in 2001 on the score of monetary easing by the U.S. Federal Reserve Bank, which lowered the interest rate from 6% to 1%. The crisis showed, however, that such policies do not bring about sustainable growth. Economic slow-down and growing instability across practically the entire world economy are now being observed.

Several explanations have been put forward. Most often the focus falls on the insufficient regulation of financial markets. Current developments across the globe are also associated with aging population and excessive propensity to consume in developed countries, whilst in developing countries the age structure is close to optimal and in poor countries excessive birth rates prevent the generation savings.

We explicitly focus on structural changes considering in particular that the world economy is moving from industry to a stage of development based on innovation. While non-renewable mineral resources

Yevgeny Yasin is academic supervisor of National Research University - Higher School of Economics (NRU-HSE) in Moscow and Minister of Economy of Russian Federation in 1994-1997; Natalia Akindinova is Director of Development Center, NRU-HSE; Lev Jakobson is First Vice-Rector of NRU-HSE; Andrei Yakovlev is Director of Institute for Industries and Market Studies, NRU-HSE (ayakovlev@hsu.ru).

A first draft of the paper was prepared for XIV April International Academic Conference on Economic and Social Development, Moscow, April 2-5, 2013. The authors are grateful for comments of conference participants as well as for support of the Basic Research Programme at the HSE. The authors gratefully acknowledge valuable contribution of Andrey Chernyavsky, Nikolay Kondrashov, Dmitry Miroshnichenko, Sergey Pukhov, Lilia Ovcharova, Irina Mersiyanova, Elena Konovalova and Irina Korneeva.

are becoming more expensive, the main factor of growth is becoming innovation capable of improving productivity and efficiency. In order to intensify the stream of innovation there is need for institutional change, broad freedom and more competition.

The crisis brought about a tremendous economic fall (-7.8% of GDP) in Russia, reflecting to a certain extent the previous overheating of the Russian economy. Earlier robust growth and the accumulation of monetary reserves allowed the country overall to withstand relatively well the two (2008-2009) crisis years.

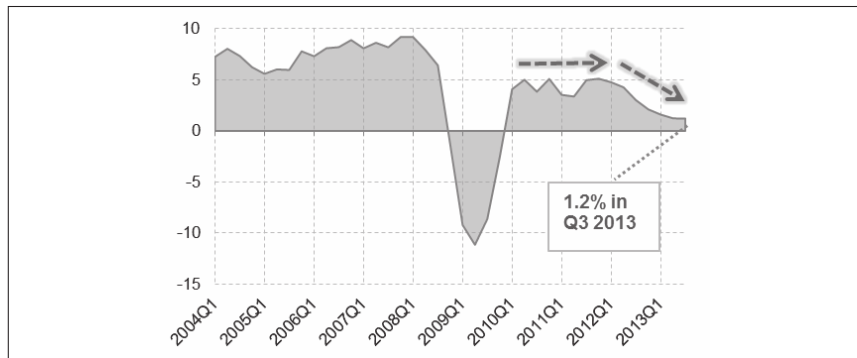
In terms of competitiveness, the Russian economy lags behind many emerging market economies that enjoy a cost advantage primarily related to the cost and quality of labour. For the time being, the strength of the Russian economy is primarily associated with natural resources, oil and gas in particular. This structure, in turn, represents a weakness since there are no incentives to develop its innovative potential.

After the 2008-2009 recession, the Russian economy grew at a rate 4.3-4.5% in 2010-2011. As a result, real GDP has returned to the level of mid-2008 and the indicators characterizing macroeconomic stability – budgetary balance and inflation – have improved markedly. According to many experts, 3-4% medium-term average growth per year should be attainable. However, after mid-2012, economic growth has started to slow down reaching by the middle of 2013 a low of 1.2% year-on-year.

The current economic slowdown has several explanations.

First, the cessation of growth in hydrocarbon prices and the stabilization in physical volumes of external fuel deliveries have led to a

Fig. 1.1 Russia's GDP on a Quarterly Basis (growth year-on-year),%



Source: Russian Federal State Statistics Service

slowdown in the growth rate of export earnings from oil and gas in nominal dollar terms (from 33% in 2011 to 8% in 2012) badly hitting Russian economic agents.

Second, a dramatic reduction in investment activity took place in Russia during this period. By mid-2013, the investment growth rate in annual terms had turned negative. This happened against the backdrop of on-going large net private capital outflows (USD 50-50bn a year) mainly hitting the non-financial sector.

The investment climate in Russia could hardly be called favourable in previous years, but it worsened when new negative factors appeared in 2012-2013. Before as well as after the presidential elections in May 2012 and the formation of the new government, a number of goals and policies simultaneously selected happened to contradict one another. For example, counter-cyclical fiscal policy (the introduction of fiscal rule) was at odds with mounting public and contractual obligations in both the defence and social spheres<sup>1</sup>. On the top of that, time was lost to ease doing business through the implementation of radical reforms.

In the context of weakening exports and investment, the main driver of growth was consumer demand. Higher salaries to state workers and law enforcement officials made a large contribution to the growth in real incomes. Faster growing consumption compared to income was facilitated by growth in lending. This is now waning as projections show that the growth rate of final consumption among the population over the next two years will decline to 4-5%, compared to 6-7% in 2011-2012.

The outlook for long-term development is bleak as the falling rate of productivity growth (2.0-3.0% in 2012-2013) is already causing alarm. In key sectors (energy, defense-oriented industry) of the economy characterised by a high share of state ownership and low level of competition even higher investments will not ensure efficiency growth.

Assuming internal conditions characterized by inertia and stable world oil prices (USD 110-115 per barrel), the rate of economic growth in the coming years will not exceed 2.0%. Economic slowdown is fraught with dangers stemming from the keeping huge lag in develop-

<sup>1</sup> S.VLASOV, *Analysis of Russia's fiscal sustainability under the new fiscal rules*, BOFIT Online, 9/2013, [http://www.suomenpankki.fi/bofit\\_en/tutkimus/tutkimusjulkaisut/online/Documents/2013/bon0913.pdf](http://www.suomenpankki.fi/bofit_en/tutkimus/tutkimusjulkaisut/online/Documents/2013/bon0913.pdf)

ment between Russia and the developed countries, as well as from the accumulation of internal imbalances, especially in the public sector.

The main source of risk to fiscal sustainability in the long term lies *in the structure of fiscal revenues*, which is dictated by the nature of a raw materials-based Russian economy. Thus, in 2012, oil and gas revenues totalled a record high 50.2% of total federal budget revenues. Problems that are even more serious have arisen at the regional level due to the *vertical imbalance* of Russia's budgetary system. From 2012 the regions have been assigned the mandate to raise the salaries of certain categories of public-sector employees. The third problem stems from the *problematic shift of public expenditures' patterns*. Federal budget spending on education and healthcare falls short of providing medium-term growth of their share in GDP that would be needed to radically reform and develop these areas also to foster the country's innovative capacity. At the same time, total expenditures on defence and law enforcement increased from 5.4% of GDP in 2011 to 6.3-6.6% of GDP in 2013-2016 thanks to the increase of military and law enforcement personnel's salaries and RUB 20 trillion for 2011-2020 assigned to the financing of the state armaments program.

## 2. *Choosing a path: development scenarios*

An analysis of the situation in the world economy and in Russia in 2013 shows that development opportunities which had existed in the years leading up to the 2008-2009 financial crisis are exhausted. The Russian model until then depended on global economic growth and high oil prices. Two important new developments jeopardise the chance of survival of this model. First, it is very likely that global economic growth will be significantly lower for quite a while thus moderating the demand for Russian fuel and energy products. Moreover new sources of energy have started competing with the Russian ones. The shale gas mining will soon make the US self-sufficient in energy. Second, due to negative demographic trends, the Russian workforce is expected to decline. Searching for a new model of growth is becoming imperative.

After the end of the acute phase of the crisis and the ensuing economic slowdown, the discussion has turned to the country's development scenarios in the 21st century. The first was officially presented by Sergei Yu. Glazyev, a member of the Academy of Sciences and eco-

conomic advisor to the President, and consists of a criticism of the previous course, primarily blaming tight monetary policy aimed at taming inflation<sup>2</sup>

### 2.1. *Expansionary scenario*

Before the crisis, the desirability of increasing public investment and reducing interest rates to stimulate faster growth of the country's economy was discussed. Now these policy options have been noticeably highlighted in the proposals of Glazyev and his associates<sup>3</sup>. In their view, higher GDP growth can only be attained thanks to investment growth. Since private investment grows very slowly in Russia, the volume of public investment should increase to achieve a targeted economic growth rate of 5-6% per year.

Glazyev rejects the recently adopted budget rule of allocating oil revenues to a Reserve Fund if they exceed "base" oil prices estimated as the average over several years. On the contrary, he believes that these funds need to be directed towards investment, money supply should not be tight, money emission should not depend on the growth of foreign currency reserves and interest rates should not be higher than the profitability of internally-oriented sectors, whose profit rates are almost always lower. "The main result of the current monetary and fiscal policy is the artificial restraint of economic growth", says Glazyev.

It should be noted that the policy of the 2000s, overall balanced in terms of macroeconomic indicators, was largely consistent with these recommendations. Although the Stabilization Fund was introduced in those years, from 2003 to 2007 inflation virtually remained stubbornly high at the level of 11-12%, except for 2006 when it fell to one digit. Foreign currency earnings by and large fed the money supply. Inflation was the result of money supply exceeding the demand for money: indeed, reflecting a rather lax monetary policy. The macroeconomic policy of the 2000s can be considered an example of moderation, but without institutional change. To supporters of an expansionary model of growth focused on monetary easing, as well as to

<sup>2</sup> S. GLAZYEV, *On the goals, problems and measures of governmental policy of development and integration*, 2012. [http://www.glazev.ru/econom\\_polit/305/](http://www.glazev.ru/econom_polit/305/) (in Russian).

<sup>3</sup> A. ASLUND, *Sergey Glazyev and the revival of Soviet economics*, *Post-Soviet Affairs*, Vol. 29, Is. 5, 2013.

“hunters” for government subsidies, it curiously appeared as a form of extreme monetarism. Institutional changes (except for tax reform and reduction of certain administrative barriers) were inadequate and were often aimed at tightening state control. As a result, administrative and other types of incentives substituted for economic incentives hampering the development of market economy.

Increasing the money supply, as well as employing other short-term tools to stimulate economic growth, may be effective when the economic slowdown or stagnation is short-term in nature (e.g., due to a deterioration in external conditions or a local crisis in one sector of the economy). The current economic slowdown in Russia is taking place against the backdrop of relatively stable external conditions. It is due to more fundamental factors: technological and institutional constraints on growth efficiency and propensity to invest, such as lack of competition, excessive bureaucratic regulation, poor quality of state leadership, the high cost of doing business, and so forth.

In this situation, the use of short-term tools to stimulate economic growth is justified only if they provide a long-term effect. Increasing investment in infrastructure is theoretically one such tool.

The effect of infrastructure projects can be separated into two components: the growth of public investment (short-term effect) and economic gains from infrastructure improvements (reduction of costs, the emergence of previously unavailable opportunities, improving the image of the country). An estimate of the second effect based on an earlier study<sup>4</sup> shows 0.04 percentage points of additional growth on average in 2013-2020. These calculations suggest that financing of additional investments is done by increasing the budget deficit.

In order to assess the short-term effect of a possible fiscal stimulus in Russia, we used as a baseline a scenario of economic development in which oil prices in 2014-2016 stay at USD 110 per barrel and budget expenditure are determined in accordance with the fiscal rule, i.e. decreasing from 20.6% of GDP in 2012 and 19.8% of GDP in 2013 to about 17-18% of GDP in the next three years. We compared this option with a scenario where the ratio of federal budget expenditures and GDP remains at the level of 2012 and is equal to 20.6% of GDP but the

<sup>4</sup> M. PETRONEVICH, *The Impact of Federal Highways Modernization on the Dynamics of Selected Regional Macro Indicators*, HSE Economic Journal, Vol. 13, No 2, 2009 (in Russian).



fiscal rule is dropped. From the calculations, it follows that the rejection of the fiscal rule and an increase budget spending may increase growth rates, but this effect applies to a single year only. For the economy to grow faster than in the scenario that does not provide for stimulating growth, it is necessary to continue increase budgetary expenditures each year. Thus, according to our estimates, higher spending in 2014 to 1.9% of GDP would provide an additional 1.5 percentage points of GDP growth in the same year. In 2015, addition to GDP growth is 0.5 percentage points, although additional spending compared to the baseline scenario already reaches 2.5% of GDP. The fiscal multiplier stemming from 1% of GDP of additional costs is 0.7-0.8%. One needs to stress that this is a very optimistic estimate of the “investment” multiplier since it assumes that public investment is as effective as private investment.

Table 1. *Contribution to the rate of economic growth from different budgetary expenditures*

	2012	2013	2014	2015	2016
Federal budgetary expenditures, in% of GDP (baseline scenario)	20.6	19.8	18.7	18.1	17.1
Federal budgetary expenditures, in% of GDP (scenario A)	20.6	19.8	20.6	20.6	20.6
Increase in expenditure in scenario A relative to the baseline scenario in% of GDP			1.9	2.5	3.5
Increase in GDP growth rates in scenario A relative to the baseline scenario, in percentage points			1.5	0.5	0.7

Estimates derived from the balanced econometrics model of the HSE Centre of Development Institute. *Source:* calculations of the HSE “Development Center” Institute completed by A.V. Chernyavsky and N.V. Kondrashov<sup>5</sup>.

Ineffective management of state resources also reduces the effects of fiscal stimulus. This becomes evident, in particular, with overpricing applied to state procurement contracts related to current consumption and investment. In assessing the effect of overpricing on macro-indicators, an average estimated value of 30% was used.

The study covered the medium term of 2014-2016. It was assumed that, as a result of local activities to improve the quality of public ad-

<sup>5</sup> N.AKINDINOVA, N.KONDRASHOV, A.CHERNIAVSKY, *Russia’s Fiscal Stimulus and Fiscal Sustainability*, in “Voprosy Ekonomiki”, 2013, No.10, p.90-108 (in Russian).

ministration (e.g., improving public procurement legislation to reduce corruption), procurement prices fall hypothetically in compare with the baseline scenario by 10%, 20% and 30% in 2014, 2015 and 2016 respectively. The study estimated the combined effects of lower prices of procurements for current consumption (payment for transport services, communications, rents, property maintenance, and purchase of material resources, excluding the cost of services paid by regulated tariffs) and public investment at unchanged volumes of state procurements in comparison to the baseline scenario and investment in nominal terms.

Table 2. *Change of macro indicators resulting from of increased effectiveness of state procurements and state investments (percentage points)*

Indicator	2014	2015	2016
Change in the rates of growth of the physical volume of state procurements	4.58	5.16	5.22
Change in the rates of growth of the physical volume of investment	1.31	1.31	1.26
Change in the GDP growth rate	0.47	0.57	0.58
Change in the GDP deflator	-0.93	-0.61	-0.52

*Source:* calculations of the HSE “Development Center” Institute completed by A.V. Chernyavsky and N.V. Kondrashov.

Our estimates (see Table 2) show that when prices of state procurement contracts for current needs decline, the volume of such contracts in real terms increase by about 5 percentage points per year, and the effect on the rate of growth of physical volumes of investment is about 1.3 percentage points per year. An increase in the actual volume of demand for goods and services under falling state procurement prices of 30% would lead to an increase in the GDP growth rate in 2014-2016 by 0.5-0.6 percentage points per year. Thus, the short-term effect of increasing the efficiency of state expenditures by implementing the accepted hypothesis, in principle, is comparable to the estimated effect of higher fiscal stimulus in increasing expenditures by 1% of GDP. This means that economic growth can be accelerated with no higher spending but only thanks to increased efficiency.

To achieve a long-term effect when carrying out infrastructure projects, the concrete direction of investments – and not only from the

point of view of payback period – is important. Building excess infrastructure (as in several ambitious projects) produces an effect that is significantly lower than that expected.

In terms of monetary stimulus (increasing the money supply), which was actively used in the 2000s, experience has shown that nowhere near all of the funds received by banks from the Central Bank of Russia were directed towards a growth in lending. From 1 September 2011 to 1 September 2012 the volume of loans granted by Russia’s Central Bank to commercial banks exceeded RUB 2 trillion. Table 3 shows how banks used these funds.

For the indicated period, more than 1/3 of banks improved liquidity with help from the Bank of Russia; the share of loans issued to businesses increased at approximately half (47%) of the banks. Balances in corresponding accounts in non-resident banks were increased by almost 2/3 of Russian banks. This suggests that an expansion of the money sup-

Table 3. *Share of banks using funds acquired from the Central Bank of Russia from 1 September 2011 to 1 September 2012 according to primary areas of activity (in%)*

Share of banks increasing demands on the Central Bank (corresponding accounts, deposit accounts, Bank of Russia bonds) in assets	38.1
Share of banks increasing portfolios of loans to businesses	47.0
Share of banks increasing balances in corresponding accounts of non-resident banks	59.1

*Source:* The Central Bank of the Russian Federation, bank reporting, <http://www.cbr.ru/credit/forms.asp>; calculations of the HSE “Development Center” Institute completed by D.V. Miroshnichenko.

ply under current conditions stimulates more an outflow of capital than the lending to businesses. The effectiveness of this policy as a stimulus of economic growth is therefore extremely low. Furthermore, one needs to take into account other problematic developments. For example, pressures to limit capital movements to stem capital outflows made easier by an expansionary policy could not be ruled out (following Glazyev’s recipe). Moving to a closed economy would also be possible.

The main problem with fiscal or monetary stimulus to investment-led growth is that this policy would entail returning to a financial system of “soft constraints” which the fiscal rule was supposed to guard against. If the fiscal rule is abandoned, it is likely that inflation will grow and private investment slowdown.

## 2.2. Economic Development Ministry's forecasts

The most actively discussed scenarios of how Russia's economy will further develop include the conservative, innovative and forced (targeted) scenarios proposed by the Ministry of Economic Development (MED) to 2030.

A *conservative or inertial scenario* consists essentially in the continuation of the current policy built on the technological factors of modernization. In contrast to Glazyev's scenario, MED assumes macroeconomic stability and does not allow for excessive risk in the area of budget deficits or similar issues. The budgetary rule, which stipulates building the Reserve Fund to a level of 7% of GDP is part of the scenario. Institutional changes are limited.

An *innovative scenario* differs, in that it provides for institutional reforms that should ensure an improvement in the investment climate, stimulation of entrepreneurship, and an increase in the quality of public administration. Moreover, in this scenario more active investment in infrastructure and human capital is provided for compared to the conservative scenario. While this scenario is preferable in our view, it is also important to note that the scale of necessary institutional changes needs to be correctly assessed. These changes are either reforms that are comparable to the effect of, say, technological change and measures that supplement them, or specifically selected actions. Legal and political changes should follow. In other words, the formation of new institutions should become the core of the work ahead.

A *forced scenario* seemingly reflects the authors' preference for a targeted development roadmap. The problem is that macroeconomic equilibrium could hardly be ensured and significant growth in gross savings (up to 30-33% of GDP as opposed to the current 20%) without supporting growth in efficiency to compensate for falling work force could be destabilising<sup>6</sup>. While, according to the authors all institutional reforms of the innovative scenario should be carried out, how compatible strict adherence to a roadmap could be with institutional change remains problematic. Comparing all scenarios, one may note the similarity of the first (Glazyev) with the conservative one and, curiously enough, with the forced scenario insofar as the emphasis in all of them falls on technological shifts. The main drivers – decisions from above

<sup>6</sup> V. MAU, *Between Modernization and Stagnation: Economic Policy in 2012*, in "Vo-  
prosy Ekonomiki", No 2, 2013, p.18 (in Russian).

– do not find sufficient institutional support. Differences in macroeconomic policy play a secondary role. They would be important were it not for the pressing need for new institutions which have become the centre of gravity in economic and social policy.

Owing to the accumulation of monetary reserves, it can be hoped that the situation will not worsen in the event of external shocks. Lower rates of inflation are desirable but less crucial for the real economy than market-friendly institutions. A body of economic, legal and political institutions, as well as enhancing trust in them and letting market incentives work are fundamental for business initiative and dynamics. While these forces are hardly visible in Russia they are an intrinsic part of the network market model that arose in Russia during the 1990s and is now intensively developing as the main driver of growth. When reforms will bring about a critical mass of market-orientated institutions, the rate of economic and productivity growth is likely to outpace that of the developed countries while fostering modernisation.

### 3. *A new model of economic growth*

#### 3.1. *The necessity of institutional changes*

The majority of experts are confident that it is precisely the poor institutional environment that presently acts as the main obstacle to economic growth in Russia. The effect of institutional changes is comparable to or exceeds the possible effects of fiscal and monetary stimulus measures.

Capital flight out of the country, which has been observed since autumn 2011, as well as low levels of investment attracted from abroad, are explained by poor institutions. Reducing capital outflows from the current 2.5% of GDP to zero would increase the savings ratio (share of investment in GDP) by 2-2.5 percentage points (in 2011 it was 19.4%), which would lead to an acceleration of investment growth in real terms. As a result, there would be both short-term and long-term GDP growth.

Previous research allows us to give comprehensive quantitative assessments of the effect that changes in the institutional environment would have on economic growth rates<sup>7</sup>. According to this research, in-

<sup>7</sup> M. PETRONEVICH ET AL., *How Much Do Non-performing Institutions Cost?*, in “Vo-prosy Ekonomiki”, No 8., 2011 (in Russian).

creasing the quality of primary state institutions by a single point (on a ten-point scale developed by International Institute for Management Development) would ensure an annual increase in GDP growth rates by a minimum of 0.31 percentage points.

According to research conducted by the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, to remove the loss from inadequate competition could bring about 2.5% of GDP growth<sup>8</sup>.

Faster and more significant results are possible if these changes are accompanied by measures that would increase trust in the state as a whole and in its institutions in particular. An example would be the adoption of the Declaration on Reducing Political Pressure on Business together with a mass amnesty for those convicted under economic laws, as well as punishing representatives of security and law enforcement agencies who by engaging in illegal pursuits of entrepreneurs ruin their businesses.

### *3.2. Primary characteristics of the new model*

In a report at the XIII April International Academic Conference on Economic and Social Development hosted by the National Research University Higher School of Economics (HSE) in 2012, three scenarios for Russia's development were proposed – “modernization from above”, “a decisive breakthrough”, and “gradual development”<sup>9</sup>.

Modernization from above assumes the centralization of all main decisions and firm state control over the economy and social resources. As regards the contents, they are close to what we previously referred to as “conservative” or “inertial” scenario. Institutional changes are not taken into account insofar as they would entail initiative from below and cooperation by agents not controlled by the hierarchy. We suppose that the realization of such a scenario leads to negative results in Russia. Successful examples of “modernization from above” are known for countries with much lower level of average household income. Al-

<sup>8</sup> RANEPА, *The Consequences of Weak Competition: Quantitative Evaluation and Policy Implications (Analytical Report)*, in “Ekonomicheskaya Politika”, No 6, 2012 (in Russian).

<sup>9</sup> E. YASIN, *Long-term Scenarios for Russia. A New Impetus in Two Decades*, Moscow, HSE Publishing House, 2012 (in Russian). M. PETRONEVICH ET AL., *How Much Do Non-performing Institutions Cost?*, in “Voprosy Ekonomiki”, No 8., 2011 (in Russian).

so the political leaders, in these cases, were more motivated for changes than for keeping power.

The two other scenarios combine every variation standing in opposition to the first. Together they can conveniently be called “*modernization from below*” (*democratic*) or the *innovative scenario* according to the Ministry of Economic Development. Here institutional changes comprise a policy linchpin, but they can be conducted with differing intensity. They can either be policies aimed at changing social attitudes over a relatively short period of time, such as “perestroika” in the eighties or an approach to gradual development that takes into account the difficulties of social adaptation to change.

Moving from the “modernization from below” scenario, we distinguish two different scenarios depending on the speed of realization or, more precisely, the concentration of the institutional changes in a certain period of time. The “decisive breakthrough” assumes concentration of important measures at the beginning in order to create a strong impetus for the success of social reforms, but with the risk of creating problems and backfiring later on. “Gradual development” focuses on a slow movement forward that would allow preparation for change in society, discussion of the contents and rate of change, resolution of conflicts, and reaching consensus. In the process of implementation, it should be possible to carry out broad reforms by creating interrelated and complementary institutions, which will help adaptation to – and mobilisation in favour – by society at large. In our view this scenario is the most compatible with Russia’s current economic and social conditions.

A new model of economic growth aims at comprehensive institutional changes that would activate forces concealed in human nature including those of human capital, which we currently use insufficiently. These forces correlate with freedom, competition and their regulations within a rational framework.

Until now, development has proceeded primarily by inertia, along the paradigms of the first scenario, which are hardly successful. The new stage of development requires that important decisions are taken. The most significant are the following.

1. Implementation of the principles of the *rule of law* followed by the assurance of judicial independence.
2. Restructuring *mutual relations between business and the entire corpus of law enforcement agencies*, in order to strengthen businesses’ trust in the state.

3. Expansion of the *authority of local government*, including rights to introduce own taxation and fees and more active participation of civil society in the work of local state agencies.
4. *Pension reform, healthcare, education, residential real estate – areas of investment by citizens*. Citizens need to be given the opportunity to choose their investments, to save, and to improve returns from investment and savings. It is necessary to account for demographic processes. The number of children in families is unlikely to increase significantly, as is the ratio of workers to retirees. In addition, inequality in society should be reduced.
5. *Democratization*, ensuring conditions for free and efficient political competition and periodic change of leadership. This means a gradual process that should lead to the creation of a modern electoral system that minimizes opportunities for manipulation on the part of the ruling *élite*; safeguarding full-fledged freedom of speech; creating a stable multiparty system and real separation of powers. The rule of law also falls into this list of requirements.

We note that the effect of such changes will appear gradually insofar as the reforms themselves are gradual. In the best case, the situation will begin to improve in three to four years when a large part of the technical measures can be implemented and when renewed institutions can be assimilated by those for whom they were created.

#### 4. *Driving forces of the new model and mechanisms to engage their potential*

The social and political stability of the 2000s and the growth in consumer demand created the prerequisites for the development of companies focused on the domestic market. In 2006, Russia already had approximately 5,000 successful medium-sized firms with an annual turnover exceeding USD 10 million. These firms enjoyed average annual growth rates of 20% or more<sup>10</sup>. It was precisely these successful companies that used a favourable environment to invest, carry out technological upgrading, enter new markets, and attract foreign partners providing for robust economic growth of the 2000s. Today such companies that know the Russian market and have adequate financial

<sup>10</sup> E. YASIN, *Long-term Scenarios for Russia. A New Impetus in Two Decades*, Moscow, HSE Publishing House, 2012 (in Russian).



resources and management teams can become the basis for a new model of economic growth. However, for this to occur, they need significant incentives for investment.

Prior to the 2008-2009 financial crisis, the high profitability of operations on the Russian market compensated for the high costs of doing business. After the crisis the situation changed radically with high margins disappearing, barriers for business remaining, and political uncertainty giving rise to additional risks for new investment. The reaction has been active capital outflows from Russia.

We believe that efforts to change the investment climate undertaken by the Russian government beginning in 2012 were a response to increasing pressure from business<sup>11</sup>. This policy change goes along with the belief that economic growth based on private investment can be the only real source of income growth among the population. However, the improvement of the business climate depends to a great extent on the quality of public administration.

The current model of public administration in Russia is characterized by the expression “vertical of power”. This model played a role in the “restoration of the state” after the chaos of the 1990s. A stronger state apparatus in the 2000s began to control compliance to law by citizens and businesses. Improving tax collection and redistribution of tax incomes in favour of the federal government led to the concentration of substantial financial resources in the federal budget and made it possible to run large-scale social and infrastructural projects. However, the significant growth of the state apparatus and the expansion of its functions, including the regulation of economic processes, brought about growing corruption, which is now perceived as one of the most acute problems. Other problems such as the rejection of innovation, high operational costs and wrong or contradictory incentives for civil servants along the administrative hierarchy were also familiar from the Soviet past.

Historical experience shows that such a model can more or less function if large resources are available, i.e. when it is possible to achieve goals irrespective of their cost. However, it begins to sputter under tightened budget constraints and the threat of competing with external and internal challenges. This is precisely what happened in the USSR in the 1980s and, in our opinion, a similar situation has

<sup>11</sup> R. VINKOV, T. GUROVA, YU. POLUNIN, A. YUDANOV, *Doing Middle Business*, In “Expert”, n. 10, 2008 (in Russian).

arisen in Russia following the 2008-2009 financial crisis against the backdrop of growing social obligations and sharply growing uncertainty in the development of global markets. A new model of economic growth should be supported by a different model of public administration that forces civil servants to take into account the interests of investors.

In developed democracies, the “right incentives” for the state machine are created by political competition and pressure from a strong civil society. In Russia, both of these factors are weak. Under these conditions, the necessary pressure and incentives for change within the administration may stem from *competition between regions*. This is evidenced by the experience of China, where despite imperfect market institutions and the political monopoly of the Communist Party, exceptionally high rates of economic growth have been maintained for thirty years<sup>13</sup>.

*Decentralization* by reviving real federalism can create the “right incentives” in the Russian system of public administration<sup>14</sup>. In addition to releasing the federal government from functions that do not belong to it, a return to the principles of a federal state structure will also facilitate the search for adequate solutions to the problems of socioeconomic development through the implementation of regional experiments and pilot projects.

Shifts in the composition of the regional *élites* can promote a policy of a “return to federalism”. Evidence from the 2000s hints to the appearance of a layer of “new bureaucracy” represented by rather qualified and well-paid professionals who know the realities of the market economy, who in many cases have mastered modern methods of governance and have career ambitions. Such officials today exist both in the regions and in federal agencies, but at the regional level it is easier to see the outcome of their efforts since there they have more potential to build their own “success stories” as, for example, happened with the attraction of investors in Kaluga or Ulyanovsk.

<sup>12</sup> A. YAKOVLEV, *Russian modernization: between the need for new players and the fear of losing control of rent sources*, in “Journal of Eurasian Studies”, Vol. 5, Issue 1, January 2014, pp. 10-20.

<sup>13</sup> Y. QIAN, G. ROLAND, *Federalism and the Soft Budget Constraint*, in “American Economic Review”, Vol. 88, n. 5, 1998; H. LI, LI-AN ZHOU, *Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China*, in “Journal of Public Economics”, Vol. 89, 2005.

At the same time, however, such positive developments at the regional level in Russia were rather exceptional insofar as they were not based on a deliberate policy of identifying and promoting best practices from the federal centre. There was no system of career promotion for the more effective civil servants based on clear and measurable “meritocratic” performance evaluation criteria.

Who will change the current model of public administration, and why? Contrary to dominant views, it is not a question of “political will” on the part of the president or the government; it is a question of the readiness (and ability) of the current Russian *élite* to agree on forming a system of rules which they will respect themselves and which will not interfere with long-term economic and social development. Increased pressure on the government from various social groups that are dissatisfied with the quality of public goods will promote the emergence of such arrangements. Tightened budget constraints certainly serve as a factor of external pressure on the *élite*.

However, pressure on the government itself does not result in adequate solutions to urgent problems. Working agreements on new rules of the game can only arise from a dialogue involving organized groups representing key “stakeholders”. Today’s rules were formed by a federal bureaucratic *élite*, the “siloviki”, and big businesses close to power structures as a reaction to the crisis of 1998 and, in general, to the challenges of the 1990s. At this stage, in the logic of North et al. approach<sup>14</sup>, new interests have emerged that demand’s new entrant ‘access to participation in the development of “game rules” matching the growth of “new business” and “new bureaucracy” (especially in the regions). By expanding the “ruling coalition” thanks to the inclusion of new social groups the potential to launch a new model of economic growth will improve.

##### 5. *The role of civil society in forming a new model of growth*

In Russia, the state has traditionally been the driver of change. The roles of executors of resolutions and government critics have for the most part fallen to the majority of the population. Meanwhile, the nature of the economy in the 21<sup>st</sup> century establishes multifaceted inter-

<sup>14</sup> WEF, *Scenarios for the Russian Federation*, in “World Economic Forum Report”, January, 2013.

action of independent and responsible actors. Amid the transition to the market and democracy, Russians gradually assimilated the necessary qualities and skills. Civic self-organization is taking root in the country<sup>15</sup>. The development of self-organization has been accompanied, naturally, by the convergence of the image of self-organizing bodies and the profile of a typical Russian citizen. Whereas in the Soviet period and the beginning of the post-socialist transition of the 1990s civil society organizations were more politicized, today they are much more focused on mutual aid, philanthropic activity, joint organization of leisure activity, and solution of everyday problems. In a survey of NGO executives that was conducted on a large sample in 2012, 41% of respondents reported that their organizations lack any political preferences. At the same time, 20% stated a commitment to liberal values, 16% to social democratic, and 11% to conservative values. There are also supporters of communists, nationalists, etc. The same respondents were asked to assess whether the majority of Russian NGOs desire to participate in preparing and implementing major political changes in the country. Only 8% of respondents answered “certainly desire”, with 22% answering “somewhat desire”<sup>16</sup>.

The current state of Russian civil society does not allow for a continuous and relatively unidirectional and effective pressure on the *élite*. However, lately a demand for civil organizations dealing with activities which were until very recently considered solely the domain of the state has emerged. More than a third of citizens want NGOs to supervise the work of public sector institutions, and more than a quarter are willing to have the former compete with the latter in providing various services. Demand for civil participation is still unusual and has only marginally been satisfied. However, the authorities are gradually realizing that the resources and powers of the state alone cannot solve pressing social problems<sup>17</sup>.

The nature of the relationship between social entities and the state is far from ideal, but citizens are no longer indifferent to how these re-

<sup>15</sup> D. NORTH, J. WALLIS, B. WEINGAST, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York, Cambridge University Press, 2009.

<sup>16</sup> L. JAKOBSON, S. SANOVICH, *The Changing Models of the Russian Third Sector: Import Substitution Phase*, in “Journal of Civil Society”, Vol. 6, No 3, 2009, pp. 278-300.

<sup>17</sup> L. JAKOBSON, “School of Democracy”: the formation of “civic virtue”, in “Obshchestvennye nauki i sovremennost’”, No.1, 2014.

lations work and favour a real partnership. According to a survey open to multiple answers, 47% of the citizens believe that civil organizations should protect primarily the interests of citizens (before those of the authorities) while 36% believe that they should work together with state entities to develop and implement joint programmes. By contrast, only 14% believe that the task of the public is to assist the authorities in their endeavours, and 7% hold that civil society organizations should carry out their business avoiding as much as possible any contact with the authorities.

It is also significant that non-political civil self-organizations work for “learning democracy” according to Tocqueville. In Russia, the “school of democracy” has been operating for little more than 20 years, but it was only about 10 years ago that it became a relatively widespread. However, its real albeit modest successes are evident particularly if comparing the intensity of participation in civil practices of people involved in NGOs with people unrelated to them<sup>18</sup>.

According to sociological studies citizens should rely less on the state and demand its accountability vis-à-vis civilian bodies. Free, responsible and organized joint actions in various areas of public life are multiplying. Such developments show that the notion of the Russian nation’s “innate statism” is wrong. However, skills are not always up to tasks. Most NGOs are weak economically and administratively, and not all are scrupulous. Self-organizing cells are usually small, fragmented and uninterested in consolidation. State policy towards civil society is marked by a “carrot and stick” approach. For which it is difficult to find any justification. Trying to manipulate a free self-organization is impossible, and replicas from above are ineffective at best. At the same time, a number of organizations have learned to cooperate with the authorities without compromising independence and dignity. All in all empirical evidence provides grounds for optimism. As to the increasing role of civil society in the country.

<sup>18</sup> NRU HSE, *Can the State Make It Alone? On the Role of NCO in Solving Social Problems*, Moscow, HSE Publishing House, 2012 (in Russian).

<sup>19</sup> L. JAKOBSON, “*School of Democracy*”: the formation of “civic virtue”, cit.

## 6. *Overcoming inequality and increasing investment in human capital*

One of the factors hindering the formation of full-fledged civil society in Russia and its consolidation around common values appears to be the excessive inequality in income and consumption by the standards of the developed countries. In part, this inequality is a consequence of structural imbalances in the Russian economy, including little development in sectors that provide for the formation of human capital investment. The main channels of such investment are education and health care, as well as pension provisions for the elderly. In addition, investments in environmental quality are associated with affordable housing and with residential and communal services. We believe that a breakthrough on these fronts is possible only by increasing the personal responsibility of citizens in investing in, and forming their own human capital.

The contribution of the education and healthcare sectors to GDP in the 2000s practically did not grow in the light of budgetary expenditures for these purposes. Public access to financial services was largely limited by the banking sector. Lower income inequality could help to shift the consumption patterns towards fee-based services. A sharp increase in public sector wages at the end of 2001, indeed, coincided with a marked increase in the proportion of paid services in the structure of used revenues (including education and healthcare), the effect of which survived until the beginning of the 2010s.

Investment in human capital would benefit from the improvement of the structure of market relations. Market incentives along with positive selection mechanisms to improve the quality of products and open channels attracting extra-budgetary resources would mobilise financial flows in favour of investment in human capital that is badly needed also in the light of the demographic patterns described above. Improvement of the pension system is also needed. In developed European countries, as a rule, employees pay up to half of contributions to the pension system, with the rest being paid by employers. We propose, instead, to lift public sector's wages to a level that would allow for paying regular contributions to healthcare and pension insurance according to own choice. The volume and structure of consumption and savings should correspondingly change and provide for the growth in the market supply of relevant services and the gradual involvement in such occupations of individuals not engaged in the budgetary sectors of the economy.

The greatest risks and difficulties are associated with involving those employed in the private sector in a renewed system. An immediate transition to self-paid contributions to health insurance and pension savings without receiving compensation would lead to increased levels of poverty among families without state employees. To adapt economic structures to new conditions, to increase the supply of high-quality services and to gradually build up resources in the system, the transition to a new configuration should be gradual (over five to seven years).

The most important consequences of the transition to market relations in the sector of investment in human capital will be a strengthening of competition in the labour market and increasing pressure of employees in the private sector on employers in the direction of higher wages. Under these conditions, the private sector will have to improve efficiency and productivity of labour (like reducing excess employment and using new technologies and equipment). The proposed changes are therefore possible only in conditions of full-scale institutional change.

### *Conclusion*

Our estimates show that opportunities for fiscal and monetary stimulus of Russian economic growth are limited in the current environment and do not allow for the achievement of a sustainable improvement in the trends. The formation of a new model of growth is impossible without support for private initiative, the development of institutions of a market economy and investment in human capital. The following conditions are necessary:

- Implementing the principles of the rule of law and successive cultivation of the judiciary's independence.
- Restructuring the relationship between business and the entire block of law enforcement and judicial bodies, which is necessary to increase the confidence of business in the state.
- Reorganizing local government and revitalizing civil society.
- Developing areas for private (personal) investment: pension reform, health care, education and housing.
- Democratizing and creating conditions for effective political competition and periodic changes in leadership.

These recipes are not new; they have been sounded in Russia since the beginning of the 1990s reforms. Who and what can make the current ruling *élite* implement these principles? We believe that awareness of the need for reform and the search for a new model of economic growth are closely linked with increased pressure on the ruling *élite* from *non-élite* social groups, as well as with the reduction of rents that the Russian *élite* was able to use to pay off social discontent prior to the 2008-2009 crisis.

In our opinion, now, unlike during the 1990s, a social basis is appearing for these reforms in the face of two groups that are gaining influence after a decade of political stability and economic growth. The first of these groups is “new business,” which is made up of dynamic companies that are focused on developing market conditions but that do not have sufficient incentives to invest in the existing institutional framework. The other is the “new bureaucracy”, which includes both advanced regional *élites* who are interested in regional dynamic development and effective professionals at the federal level. At the same time, however, the current structure of economic and social management, which formed as the “vertical of power” was built, generates incentives for opportunistic behavior among representatives of the “new business” and the “new bureaucracy”. These incentives orient them toward strategies of redistribution rather than productive activities.

Changing this system is a question of readiness (and ability) on the part of the current Russian *élite* to agree on forming a system of rules that will be respected by the *élite* and that will not interfere with long-term economic and social development. Working agreements on the new rules of the game can only arise from a dialogue involving organized groups that represent key “stakeholders”. Political competition and pressure from a strong civil society are prerequisites for the creation of the “right incentives” within the state apparatus.



**Abstract** - La cattiva qualità delle istituzioni e il peso del settore pubblico nel sistema economico della Federazione Russa hanno esaurito le potenzialità del modello di crescita basato sulle esportazioni di materie prime, come è provato dal drammatico rallentamento del tasso di crescita del prodotto interno lordo, che è sceso a meno del 2% nel 2013. Il governo russo si trova ora di fronte all'alternativa fra uno scenario "espansionista" e uno "conservatore", entrambi tuttavia fondati sul presupposto che non sia necessario riformare le attuali (e inefficienti) istituzioni. Gli autori ritengono invece che sia impossibile instaurare un nuovo modello di crescita senza tenere adeguatamente in conto il ruolo dell'iniziativa privata, la necessità di istituzioni ben funzio-

nanti orientate al mercato nonché quella di investimenti in capitale umano. Nella Russia odierna, d'altra parte, esistono i presupposti perché tali sviluppi si realizzino. Gli autori si soffermano in particolare su due gruppi di soggetti economici la cui influenza appare crescente e che possono quindi diventare il motore di un nuovo modello di crescita dell'economia russa: questi sono il "nuovo mondo degli affari" e la "nuova burocrazia". Il primo è costituito da imprese dinamiche orientate al mercato, che l'attuale contesto istituzionale non incentiva a investire: la seconda è formata sia da élites regionali progressiste interessate allo sviluppo delle rispettive aree sia, a livello federale, da categorie professionali che si ispirano a criteri di efficienza.

## **LE SFIDE DELLA MODERNIZZAZIONE IN RUSSIA: SVILUPPI ECONOMICI E CAMBIAMENTI ISTITUZIONALI**

**di Silvana Malle**

### *Introduzione*

La Russia è un'economia basata sulle risorse naturali. Idrocarburi e materie prime contano per circa il 70% delle esportazioni e tra il 40-60% delle entrate del bilancio federale. L'economia è fortemente esposta quindi al rallentamento dell'economia mondiale attraverso lo shock di caduta dei prezzi delle materie esportate. Il problema del cambiamento del modello di sviluppo si è posto con forza all'indomani della crisi finanziaria ed economica internazionale nella seconda metà del 2008. Gli effetti della crisi sull'economia russa si sono rivelati inaspettatamente perversi: il PIL è crollato di quasi l'8% nel 2009 – più del doppio della media delle economie dell'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

Incoraggiata dall'allora Presidente D.A. Medvedev (2008-2012) si è sviluppata una forte critica alla struttura economica e al suo modo di funzionamento e si è avviato un tentativo di modernizzazione del paese inteso ad emancipare l'economia dal ricatto delle materie prime e stimolare il rinnovamento tecnologico e del capitale umano. Questo impulso alla modernizzazione ha incontrato scarso favore tra i quadri dirigenti, abituati alle rendite petrolifere, e tra la popolazione che se ne avvantaggia di riflesso. Ma il dibattito provocato dalla denuncia dell'arretratezza dell'economia russa da parte di Medvedev è stato molto vivace e ha contribuito a chiarire quali dovrebbero essere i paradigmi del nuovo modello di sviluppo.

È da questo dibattito, infatti, che emergono i principali ostacoli alla modernizzazione. Si tratta di ostacoli di natura istituzionale: pre-

Professore emerito. Direttore del Centro Studi Internazionali del Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Verona.

senza dominante e bassa competitività di grandi aziende di stato in settori strategici e non, scarso sviluppo di piccole e medie imprese (PMI), ambiente economico poco favorevole agli investimenti, corruzione generalizzata e più intensa nei rapporti con enti/personale pubblici, mancanza di incentivi al progresso tecnologico e all'innovazione. Insomma il ritratto di un paese ricco di risorse, ma disarmato di fronte alle sfide della globalizzazione.

Con il terzo mandato di V.V.Putin a presidente della Federazione Russa il 7 Maggio 2012 le spinte al rinnovamento istituzionale sono state incardinate in una serie di editti (*ukazy*) diretti allo svecchiamento delle istituzioni e alla lotta alla corruzione, e corredati da indici e tempi di realizzazione. Il programma di modernizzazione – con priorità per il complesso industriale di difesa e lo sviluppo dei territori ad est degli Urali è molto ambizioso per modi e per tempi.

È sugli sviluppi recenti di questo programma che si snoda in una situazione economica poco favorevole che verte questo scritto. Per capire la difficoltà di questo percorso e la natura delle politiche adottate, sono necessarie alcune osservazioni sullo stato corrente dell'economia.

### 1. *Sviluppi economici correnti*

L'economia russa è aperta e fortemente dipendente dell'andamento dell'economia mondiale. Sulla scia di una crescita robusta di più del 7% medio annuo dal 2000 fino alla metà del 2008 – che avrebbe dovuto assicurare il raddoppio del PIL nello spazio di 10 anni - e dopo il collasso nel 2009, l'economia ha manifestato una buona ripresa nel 2010 (+4,5% PIL) che però in breve tempo si è affievolita sino a far prospettare una possibile stagnazione economica verso la fine del 2013.

Il tasso di crescita è sceso dal 4.5% (2010) al 3.4% (2012) fino al 1.4% stimato per il 2013 – un forte rallentamento trascinato dalla caduta dei maggiori indicatori macroeconomici. La crescita della produzione industriale (+0.1% nei primi nove mesi del 2013 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente) diventa negativa (a - 01%) nel III trimestre 2013<sup>1</sup>. Crollano gli investimenti e 2013 dall'andamento del-

<sup>1</sup> Stime del Ministero dello Sviluppo Economico, [http://1prime.ru/industry\\_and\\_energy/20131015/768179951.html](http://1prime.ru/industry_and_energy/20131015/768179951.html) 15 Ottobre 2013. I dati riportati nel saggio sono aggiornati al dicembre 2013.

la bilancia dei conti correnti si prevede un dimezzamento del saldo annuale rispetto ai \$70 miliardi del 2012<sup>2</sup>. Diventa problematica la sostenibilità del bilancio che si misura sottraendo dalle entrate di bilancio i proventi da produzione e vendita d'idrocarburi che ne costituiscono in media circa il 50% (ma solo 37% nel 2013)<sup>3</sup>.

Suscita anche preoccupazione il timore prima evocato dalla Banca Centrale Russia (BCR) e poi condiviso dal Ministero dello Sviluppo Economico (MED) che il tasso di crescita potenziale nel medio periodo possa ridursi, *ceteris paribus* (cioè in assenza di riforme strutturali) - al 2-2,5% medio annuo<sup>4</sup>. Per un'economia emergente - anche se formalmente promossa nel 2013 a economia ad alto reddito dalla Banca Mondiale - questa prospettiva è preoccupante. Triplica il numero di anni necessari al raddoppio del PIL rispetto alle stime relative al periodo 2000-2007. Lo sperato *catching up* delle economie avanzate, meta alla quale la Russia aspira per ragioni di prestigio internazionale diventa indefinito nel tempo.

A fronte di trends preoccupanti, la situazione finanziaria del paese resta soddisfacente. L'indebitamento pubblico è basso - inferiore al 13% del PIL (c.\$50 miliardi) e il rating del paese sufficientemente buono secondo le agenzie internazionali. Le riserve monetarie sono superiori ai \$500 miliardi (quasi il livello di pre-crisi nel 2008). La disoccupazione è bassa (5,4%) e, finalmente, sembra essersi stabilizzata la dinamica demografica negativa che stava portando alla diminuzione della popolazione giustificando il timore di una perdurante e crescente scarsità di manodopera<sup>5</sup>. La maggiore natalità è in parte attribuibile a maggiori servizi sociali e al maggior reddito a disposizione delle famiglie; ma in larga parte anche all'immigrazione da paesi limitrofi so-

<sup>2</sup> G. GRITSENKO, *Trevozhnyi balans* (Bilancia traballante) in <http://www.polit.ru/article/2013/10/18/balance/> 18 Ottobre 2013. Indicatori macroeconomici recenti possono essere reperiti in BOFIT Weekly 3/2014 e successivi (PDF) reperibile da Suomen Pankki <suomenpankki@info.eu>.

<sup>3</sup> Come riporta il ministro della Finanze A. SILUANOV, <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRUMSEA0E03520140115?sp=true> 15 Gennaio 2014.

<sup>4</sup> Le stime sono state prodotte dopo l'insediamento di Elvira Nabiullina, ex Ministro dello Sviluppo Economico, a Governatore della Banca Centrale, ved. <http://www.finmarket.ru/economics/article/3518046> 17 Ottobre 2013. Sulle proiezioni correnti del MED, vedasi i commenti del ministro Ulyukaev <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20131107135339.shtml?print> il 7 Novembre 2013.

<sup>5</sup> Le statistiche ufficiali riportano per la prima volta dall'inizio della transizione al mercato la crescita di 183.000 unità nel 2013, ved. [http://www.gks.ru/bgd/free/B13\\_00/Is-sWWW.exe/Stg/dk09/8-0.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B13_00/Is-sWWW.exe/Stg/dk09/8-0.htm).

prattutto dell'Asia Centrale<sup>6</sup>. Sfortunatamente, come in altri paesi, queste dinamiche sono anche foriere di tensioni sociali e rigurgiti nazionalistici. Come altrove, le autorità esitano tra l'adozione di politiche di inserimento e il rafforzamento di misure di respingimento.

Sugli andamenti economici russi pesano non solo il rallentamento dell'economia mondiale e della Eurozona in particolare (la quale conta per circa il 50% dell'interscambio commerciale) e il calo – ma non il crollo come nel 2008 - dei prezzi del petrolio<sup>7</sup>, ma anche la bassa competitività dell'economia russa rispetto a un buon numero di paesi membri dell'Organizzazione Mondiale del Commercio della quale la Russia è entrata a far parte il 22 agosto 2012 (dodici anni dopo la Cina). La Russia cerca di ritagliarsi un'area di libero scambio, meno competitiva e relativamente protetta dagli andamenti internazionali. L'Unione Euroasiatica (EAU) che dovrebbe favorire l'intensificazione delle relazioni economiche tra i paesi dell'ex Unione Sovietica dovrebbe entrare in vigore nel 2015<sup>8</sup>. Dopo la creazione dell'Unione Tariffaria tra Russia, Kazakistan e Bielorussia nel 2010, anche il Kirghizistan e il Tajikistan dovrebbero associarsi nel prossimo futuro; l'Armenia ha già promesso l'adesione. Manca l'Ucraina affascinata dall'Ovest, mentre l'interesse manifestato da Turchia, India e Israele apre nuove sfide geopolitiche ed economiche con le quali l'UE dovrà misurarsi<sup>9</sup>.

Al progetto euroasiatico si accompagna lo sforzo di accelerare lo sviluppo del territorio asiatico della Federazione – 2/3 del paese - ed in particolare i territori confinanti con la Cina. È difficile distinguere in questi progetti preoccupazioni di sicurezza esterna da valutazioni pu-

<sup>6</sup> L'immigrazione registrata è di 3 milioni e quella clandestina è stimata dai 7 ai 12 milioni. Cfr. <http://ru.reuters.com/article/topNews/idRUMSE99G05H20131018> 18 Ottobre 2013.

<sup>7</sup> Cfr. IMF, *World Economic Outlook* April 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>. Secondo queste proiezioni (ancora ottimistiche) la crescita nei mercati emergenti e economie in via di sviluppo sarà del 5,3% nel 2013 e del 5,7% nel 2014, quella degli Stati Uniti dell'1,9% nel 2013 e del 3,0% nel 2014 mentre la Zona Euro crolla dello 0,3% nel 2013 per risalire all'1,1% nel 2014.

<sup>8</sup> Sugli sviluppi dell'Unione Tariffaria e della prevista Unione Eurasiatica, vedasi R.DRAGNEVA, K. WOLCZUK (eds.), *Eurasian Economic Integration. Law, Policy and Politics*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 2013.

<sup>9</sup> Vedasi la conferenza stampa dei Presidenti di Russia, Bielorussia e Kazakistan successiva alla riunione del Alto Consiglio Economico Eurasiatico il 24 Ottobre 2013 in <http://news.kremlin.ru/transcripts/19485/print>.

ramente economiche. Certamente sono presenti entrambe. L'Artico – in una prospettiva di cambiamento climatico - diventa anch'esso area di potenziali conflittualità sia per lo sfruttamento delle risorse che per l'apertura di vie marittime di transito impensabili fino a qualche decennio fa<sup>10</sup>.

È sulla base di queste premesse che occorre valutare le riforme istituzionali in corso e le loro effettive possibilità di successo. La presentazione che segue intende darne una visione d'insieme.

## 2. *Un approccio sistemico al cambiamento istituzionale*

Il miglioramento delle istituzioni di mercato è perseguito dal governo con il contributo di quadri dirigenti lungimiranti al centro e nelle regioni<sup>11</sup>. Anche se il progresso è ostacolato da chi ha interesse al mantenimento dello status quo, interessi plurimi crescono in una dinamica di mercato cercando di influire sulle strutture decisionali. Questa dialettica rappresenta una novità per la Russia le cui tradizioni e cultura restano in larga misura sospettose dell'iniziativa privata e timorose del rischio e responsabilità d'impresa. Tuttavia, un processo di riforma è in atto, anche se contrastato.

Per la Russia, l'attuale quadro di riferimento è l'organizzazione economica delle economie avanzate alla quale ambiscono le politiche di modernizzazione. Modernizzazione per la Russia significa diversificazione economica e accelerazione del progresso tecnologico senza rinunciare alla stabilità sociale. Sulla base di un disegno complessivo di riforme il governo si muove con cautela, a volte dando l'impressione di non esserne molto convinto. Il non facile processo di integrazione nell'economia mondiale non favorisce un percorso lineare<sup>12</sup>. Da una parte, la Russia è molto dipendente dal mercato europeo al quale vanno più del 50% delle proprie esportazioni. Sarebbe nel suo interesse facilitare l'adozione di strumenti economici e regole del gioco corrispondenti a quelle europee. D'altra parte, la crisi economica, la fatica

<sup>10</sup> Questi sviluppi sono esaminati da S. MALLE, J. COOPER, *The pendulum moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and security issues*, in "Journal of Eurasian Studies", n. 1, 2014.

<sup>11</sup> P. HANSON, E. TEAGUE, *Liberal Insiders and Economic Reform in Russia*, Programme Paper, Chatham House, January 2013, downloadable from <http://www.chatham-house.org/publications/papers/view/188985>.

della ripresa e l'incerto progresso politico dell'Unione Europea scorgono l'intensificazione di forme di cooperazione che potrebbero tradursi per la Russia in vincoli economici duraturi senza che vi sia un chiaro corrispettivo. Da una parte, quindi, la Russia sta improntando le proprie istituzioni ai requisiti dell'OMC di cui è già membro e a quelli dell'OCSE preparandosi a diventarne membro; d'altra parte, le autorità cercano di creare uno spazio economico autonomo facendo leva su interessi comuni di paesi ex-URSS anche grazie ad elementi di cooperazione industriale ereditati dal passato.

Rafforzamento della concorrenza e lotta alla corruzione sono tra le priorità che il governo persegue attualmente con molta difficoltà. Alla base di queste finalità sono i requisiti dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e le convenzioni sottoscritte in tutto o in parte con l'OCSE. L'entrata nell'OMC non comporta soltanto la riduzione tariffaria entro un periodo convenuto di transizione, ma anche una serie di misure dirette alla riduzione/eliminazione dei sussidi a settori e imprese e l'applicazione della clausola della nazione più favorita.

Impegni, procedure e prospettive derivanti dall'accesso all'OMC sono molteplici e di difficile realizzazione<sup>13</sup>. Data la struttura dell'economia, i vantaggi nel breve-medio periodo non sono molti. Portare il livello di competitività dell'industria manifatturiera agli standard della Cina e di altre economie asiatiche richiederà tempi lunghi, e resterà difficile anche nel lungo periodo. D'altro lato, il divario tecnologico con l'occidente che è aumentato nel tempo è tale che l'accresciuta concorrenza non solo non favorisce lo sviluppo di settori ad alta tecnologia, ma rischia anche, *ceteris paribus*, di ridurre la capacità di crescita<sup>14</sup>. Una sfida per il paese è quindi attrarre investitori stranieri tecnologicamente avanzati e realizzare forme durature di cooperazione in ricerca e sviluppo.

<sup>12</sup> Cfr. OECD *Economic Surveys, Russian Federation* (2014) Chapter1- Improving the business climate and transport infrastructure in Russia, pp. 53-71.

<sup>13</sup> See R.CONNOLLY, P. HANSON, *Commitments, Processes, and Prospects*, in "Eurasian Geography and Economics", vol. 53, n.4, 2012, pp.479-501.

<sup>14</sup> A parte settori, come l'energia nucleare, nei quali la Russia ha chiaramente vantaggi competitivi.

### 3. *Il ruolo dell'OMC*

Considerate queste premesse, portare la Russia nell'OMC è stata quindi una decisione difficile per le autorità. Un settore particolarmente ostile alla liberalizzazione resta l'agricoltura che non potrà più godere dei sussidi generosamente erogati dalla Banca Agricola Russa. È anche possibile, però, che il settore progredisca e si attrezzi di tecnologie avanzate dall'estero<sup>15</sup>. Soffriranno nel breve-medio periodo settori, quali macchinari e impianti, elettronica e informatica, a causa della scarsa competitività ma anche del rallentamento dell'economia mondiale<sup>16</sup>. È probabile che la Russia ricorra a barriere non tariffarie e ritardi l'adozione di misure di liberalizzazione<sup>17</sup>, incorrendo in critiche e ritorsioni.

Il tentativo di ricorrere al protezionismo economico non è raro. Gli Stati Uniti, una volta campioni di liberalismo, hanno progredito verso il cosiddetto "protezionismo amministrativo" (*regulatory protectionism*)<sup>18</sup>. Simili considerazioni possono essere sollevate nei confronti dell'UE.

<sup>15</sup> Occorre notare che 15-20 anni fa nessuno avrebbe pensato che la Russia sarebbe diventata un paese esportatore di grano. È stato grazie alle politiche agricole e capacità organizzative dell'efficace Gordeev, ministro dell'agricoltura (1999-2009) che il settore si è sviluppato, cfr. *Biznes-assotsiatsii v Rossii: vnutrenniaia struktura, evolutsiia, otnoshenii s gosudarstva rol' v modernizatsii ekonomiki*, pod redaktsei A.A. Yakovleva. Seriiia: "Nauchnye doklady: nezavisimyi ekonomicheskii analiz", No.219. MHF; ANO "Proekty dlia budushchego: nauchnye i obrazovitel'nye tekhnologii, 2010.

<sup>16</sup> Secondo le proiezioni dell'OMC il tasso di crescita del volume di commercio mondiale scenderà dal 5.2 nel 2011 al 2% nel 2012 restando moderato al 3,3% nel 2013, cfr: [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres13\\_e/pr688\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr688_e.htm).

<sup>17</sup> I problemi includono la percezione confusa di cosa deve essere fatto in pratica, pressioni per l'aumento/mantenimento dei sussidi e mancanza di coordinamento tra livello federale e governi regionali, cfr: <http://www.rosbalt.ru/business/2013/04/12/1117011.html>. La Banca Agricola Russa che avrebbe dovuto essere privatizzata nel 2013 domanda invece lo status di entità pubblica per sottrarsi alla supervisione della Banca Centrale, cfr. <http://www.kommersant.ru/doc/2165774>. Il mondo degli affari condanna i tempi di transizione alle regole dell'OMC considerati troppo brevi, vedasi il rapporto della riunione della Unione Panrusa degli Industriali e Imprenditori, [http://www.ng.ru/economics/2013-03-19/4\\_business.html](http://www.ng.ru/economics/2013-03-19/4_business.html) 19 March 2013.

<sup>18</sup> Cfr in <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa723.pdf> (16 April 2013) W. WATSON, S. JAMES, *Regulatory Protectionism. A Hidden Threat to Free Trade*, in "Policy Analysis", n. 723, 9 April 2013, che elenca *inter alia* i seguenti controlli e regole: ispezioni sanitarie costosissime per gli importatori di pesce gatto, proibizione dell'importazione di sigarette profumate dall'Indonesia, etichettature speciali per l'importazione di



Non c'è da stupirsi se le autorità russe seguiranno gli esempi occidentali<sup>19</sup>. Ma questo rappresenterebbe un costo nel lungo periodo che la Russia può difficilmente permettersi dato il gap tecnologico con l'Occidente.

#### 4. *Il ruolo dell'OCSE*

I requisiti di ammissione all'OCSE sono anch'essi importanti per lo sviluppo un ambiente economico più propizio agli investimenti<sup>20</sup>. Benché meno severe di quelle dell'OMC in linea di principio; le condizioni dell'OCSE sono pesanti nella sostanza poiché sono coinvolti 34 paesi membri – ognuno inteso a proteggere propri privilegi e interessi mediante 24 comitati di lavoro. Inoltre, le convenzioni che riguardano la lotta alla corruzione e le imprese multinazionali comportano l'adozione di un numero rilevante di provvedimenti che devono essere compatibili con altre normative vigenti nel paese. Ad esempio, la convenzione sulle Imprese Multinazionali richiede l'approvazione di provvedimenti sui diritti umani, l'ambiente, gli interessi dei consumatori, scienza e tecnologia, tassazione e concorrenza oltre a norme contro l'estorsione di tangenti nei contratti<sup>21</sup>.

La Convenzione contro la Corruzione sottoscritta dalla Russia nel 2011 stabilisce norme vincolanti per l'individuazione di corrottele e crimini nelle transazioni internazionali indotte da funzionari di stato stranieri e prevede l'adozione di una moltitudine di norme di indirizzo e sanzionatorie<sup>22</sup>. Come rilevato dai requisiti statuari dell'OCSE questa

tonno dal Messico e di carne bovina dal Canada. Nel 2008 il costo complessivo del protezionismo amministrativo è stato stimato a \$1,8 trilioni.

<sup>19</sup> Vedasi la recriminazione dell'UE sulle barriere al commercio e agli investimenti che accusano la Russia di misure discriminatorie in vari settori: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150742.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150742.pdf) (Report of the EU to the European Council on Trade and Investment Barriers, 2013, 28 February 2012) e sommario in <http://lenta.ru/news/2013/03/14/protectionist/> 14 March 2013.

<sup>20</sup> La Russia conta sull'ammissione nel 2015, ma alla metà del 2013 solo 5 comitati avevano raggiunto un accordo nel proprio campo specifico, vedasi: [http://www.lprime.ru/state\\_regulation/20130528/763686480-print.html](http://www.lprime.ru/state_regulation/20130528/763686480-print.html) 28 Maggio 2013.

<sup>21</sup> Si veda su questi e altri requisiti <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

<sup>22</sup> Vedasi <http://www.themoscowtimes.com/business/article/russia-signs-oecd-anti-bribery-convention/437585.html>.

convenzione è il primo e solo strumento internazionale inteso a criminalizzare l'offerta/proposta di tangenti nella transazione<sup>23</sup>. Ciò comporta l'identificazione e la punizione del corruttore prima ancora del corrotto. Alcuni paesi membri dell'OCSE sono restii ad applicare queste regole specialmente quando si tratti di importanti contratti con paesi emergenti e in via di sviluppo nei quali il fenomeno è più diffuso. Data l'abituale segretezza del processo di negoziazione, l'individuazione dei colpevoli non è né facile, né facilitata dai negoziatori<sup>24</sup>.

Nel processo di accessione all'OCSE, la Russia è ancora in mezzo al guado. Sono coinvolti 22 comitati. Solo cinque (salute, lavoro, tassazione, pesca e cantieristica) hanno approvato istituzioni e procedure applicate in Russia. Mentre non dovrebbe creare problemi l'accordo sulla concorrenza e i diritti dei consumatori, l'aggiornamento delle norme concernenti la corruzione, ecologia, prodotti chimici e test di laboratorio, amministrazione statale, investimenti diretti dall'estero, sistema pensionistico e politiche commerciali resta dibattuto. La richiesta da parte delle autorità russe di avvalersi di un periodo di transizione più lungo per apportare i necessari cambiamenti legislativi è di norma respinta<sup>25</sup>. Nonostante ciò, la Russia non desiste. Norme concernenti la concorrenza e la trasparenza sono diventate obiettivi iscritti negli editti emanati da Putin il 7 Maggio 2012<sup>26</sup>.

Sulla via dell'integrazione economica vi sono anche ostacoli di natura politica. L'Unione tariffaria con la Bielorussia e il Kazakistan - un processo di integrazione regionale di non facile attuazione - implica che questi paesi si conformino ai requisiti dell'OMC già sottoscritti dalla Russia. I costi di questo processo di adattamento possono essere al-

<sup>23</sup> Cfr. <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>. Vedasi altresì sull'adozione di norme che proibiscono a pubblici ufficiali (e loro parenti) di detenere conti correnti e altre attività finanziarie all'estero: [http://rbth.ru/society/2013/04/01/russia\\_takes\\_yet\\_another\\_step\\_against\\_corruption\\_24545.html](http://rbth.ru/society/2013/04/01/russia_takes_yet_another_step_against_corruption_24545.html) 1 Aprile 2013.

<sup>24</sup> Il monitoraggio da parte dell'OCSE avviene attraverso procedure molto meticolose basate sul sospetto più che sulla fiducia nelle parti. L'Australia, ad esempio, è stata biasimata dal comitato anticorruzione dell'OCSE per avere riportato solo un caso di corruzione dal 1999 - data della firma della Convenzione: vedasi <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Australiaphase3reportEN.pdf>.

<sup>25</sup> Vedasi l'intervista con V.I. TKACHENKO, l'incaricato per l'OMC del Ministero dello Sviluppo Economico, [http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20130515\\_03](http://www.economy.gov.ru/minec/press/interview/doc20130515_03) 15 Maggio 2013.

<sup>26</sup> Anche se gli indicatori internazionali utilizzati lasciano a desiderare in quanto basati sulle percezioni, vedasi <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

ti e difficilmente accettabili. Sulla base dell'implicito *quia leo sum* sarà la Russia presumibilmente ad accollarsi in un modo o nell'altro l'incremento di costo subito dai propri partner.

Chi conduce il cambiamento? Quali sono gli organismi intermedi? Quali gli ostacoli?

Il cambiamento istituzionale è guidato dai vertici del potere. Le decisioni cruciali promanano dall'esecutivo che comprende anche l'Amministrazione Presidenziale e i suoi vari comitati di coordinamento. Il legislatore è in larga misura un cooperatore passivo. Il partito di maggioranza (*Edinaia Rossia*- ER) creato da Putin nel 2003 apporta modifiche marginali, mantenendo un atteggiamento paternalistico nei confronti di soggetti economici e sociali, imprese e lavoratori. A parte le grandi imprese di stato, il mondo delle imprese non ha ancora raggiunto una massa critica tale da influenzare le decisioni politiche anche se esistono imprenditori associazioni di impresa più aperti al cambiamento come discusso di seguito.

Innovazione e modernizzazione che dovrebbero essere il risultato della concorrenza sono ostacolate, secondo i riformisti, dalla stessa struttura dell'economia basata sulle risorse naturali e le rendite che ne derivano<sup>27</sup>. La bassa mobilità del lavoro sia orizzontale che verticale si spiega, secondo alcuni, con l'eccessiva tutela sociale finanziata dai proventi dell'energia. Sia il partito di maggioranza che l'opposizione blandiscono l'elettorato con vaghe promesse di giustizia sociale che fanno leva sulla redistribuzione dei redditi invece di premiare il merito sia all'accesso che nei risultati<sup>28</sup>.

In mancanza di appoggio da parte del legislatore e timorose di moti di piazza, le autorità operano entro una stretta finestra di opportunità nella quale i paradigmi del libero mercato devono sempre confrontarsi con l'attesa di politiche assistenziali e la pressione delle organizzazioni che se ne avvantaggiano<sup>29</sup>. In mancanza di un serio federalismo

<sup>27</sup> V. MAU, *Between Modernization and Stagnation. Russian Economic Policy and Global Crisis*, in "Ekonomicheskaya politika", n. 2, 2013, <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/wpaper/0057Mau.pdf> 2 Aprile 2013.

<sup>28</sup> Vedasi l'intervista con B. ТИТОВ, l'authority per le imprese creata da Putin nel 2012, [http://www.vedomosti.ru/library/news/10921941/biznes\\_uhodit\\_v\\_ten\\_boris\\_titov\\_upolnomochennyj\\_pri?from=newsletter-editor-choice](http://www.vedomosti.ru/library/news/10921941/biznes_uhodit_v_ten_boris_titov_upolnomochennyj_pri?from=newsletter-editor-choice) 9 Aprile 2013.

<sup>29</sup> È illuminante sotto questo aspetto l'analisi di I. BUNIN, A. MAKARKIN, *Politicheskii kurs: Mezhdru reaksiei i liberalizatsiei*, (Il corso politico tra reazione e liberalizzazione), in "Vedomosti" n. 196, 23 Ottobre 2013.

fiscale e di strutture democratiche efficaci, occorrono organizzazioni intermedie che facilitino la comunicazione con i soggetti economici, ne assicurino la collaborazione e informino gli organi decisionali della reazione che ogni cambiamento istituzionale promesso e/o approvato incontra nella società civile.

### 5. *Organismi intermedi di riferimento*

Organismi che coagulano il sostegno dal basso facilitano l'ottemperanza delle nuove regole da parte delle imprese e allo stesso tempo costituiscono un'arena di dialogo politico tra amministrazione e mondo degli affari. Mentre alle istituzioni si chiede di conformarsi ai paradigmi del libero mercato, dalle organizzazioni ci si aspetta che agiscano da interfaccia tra governo e agenti economici e/o *lobbies*.

Simili preoccupazioni hanno anche governi di paesi occidentali nei quali le domande/attese della società civile non trovano sufficienti risposte da parte della sola democrazia rappresentativa. Concetti e organismi come Big Society e Open Government sono emersi da tempo nelle democrazie avanzate. Nell'ipotesi migliore dovrebbero contribuire alla maggiore trasparenza e responsabilità (accountability) delle amministrazioni pubbliche. Il concetto di Big Society fu sviluppato nel 2010 nel Regno Unito – dopo una quindicina d'anni di gestione Labour – nel tentativo di dare voce alle comunità locali rendendole partecipi della costruzione di una più ampia interazione socio-politica (“società allargata”) capace di sottrarre potere ai politici e ridarlo al popolo. Quanto all'Open Government<sup>30</sup>, il presupposto è che la società civile con propri esponenti, e al di là dei pesi e contrappesi propri delle democrazie avanzate sia capace di rendere l'amministrazione pubblica

<sup>30</sup> L'OGP (*Open Government Partnership*) fu introdotto da alcuni paesi nel settembre 2011 sotto la leadership del Regno Unito e degli Stati Uniti. Nel 2012 la Russia manifestò l'intenzione di farne parte; alcune misure di dialogo con la società civile furono introdotte dall'allora Presidente Medvedev. Tuttavia, a partire dal terzo mandato presidenziale di Putin, l'entusiasmo per maggiore trasparenza, accesso all'informazione e partecipazione della collettività al processo decisionale ha cominciato a spegnersi finché la Russia si è ritirata dal progetto, <http://www.kommersant.ru/doc/2192570> 20 Maggio 2013. Per una disamina del tentativo russo vedasi: E. MINCHENKO, *Open Government in Russia: A promising project or just another 'bubble'?* <http://valdaiclub.com/politics/58800.html> 3 giugno 2013.

più trasparente. (Forse occorrerebbe meditare fino a dove si può spingere la trasparenza alla luce delle controversie suscitate da Wikileaks. Ma non è questo il luogo).

Entrambi questi concetti d'importazione hanno offerto alle autorità russe un tracciato su come muoversi nel tentativo di coagulare il consenso attorno a grandi progetti di governo. Ma, non a caso, il risultato che ne è scaturito si discosta dalle motivazioni primarie degli ideatori occidentali, e riflette piuttosto la natura e la cultura politica russa.

Il tentativo di Medvedev di costituire un Open Government composto da rappresentanti della società civile ed esperti al quale sottoporre le grandi linee dello sviluppo si è rivelato fragile anche se ha contribuito a rendere meno opaco il lavoro dei ministeri<sup>31</sup>. Sono emersi altri organismi a carattere decisionale e di controllo composti di esperti. Ne fanno parte sia *authorities* (plenipotenziari presidenziali)<sup>32</sup> preposte a compiti specifici (ad es. diritti umani, relazioni multietniche, ambiente economico) che organizzazioni autonome destinate a favorire la crescita economica e lo sviluppo. Si tratta in entrambi i casi di "osservatori" delle azioni burocratiche/amministrative incaricati di denunciare arbitri, vessazioni e abusi di potere nei confronti degli agenti economici.

Un organismo interessante – forse l'alternativa russa al modello occidentale di Big Society - è il Fronte Nazionale Panrusso (FNP), creato da Putin nel 2011 alla vigilia delle elezioni politiche per distanziarsi dal partito al potere (Edinaia Rossiia, ER= Russia Unita) macchiato da scandali e accuse di corruzione. Al FNP è stato affidato il compito di assicurare l'interazione tra quadri/organi dirigenti e vari gruppi socia-

<sup>31</sup> Vedasi il dibattito sull'avvio dell'Open Government il 22 Marzo 2012 in <http://news.kremlin.ru/news/14828/print>, la critica di non rappresentatività di questo organo e eccessiva personalizzazione degli esperti da parte del Presidente dell'Unione degli industriali russa in <http://www.kommersant.ru/doc/1953290> (7 giugno 2012); il tentativo di l'introduzione del progetto pilota di "Open Region" e "Open Ministry" da parte di Medvedev, il 9 Novembre 2012, fino alla diversa politica di consenso perseguita da Putin e descritte da Inomentzev, V., "O putinskogo konsensusa k kontrakty s epokhoi", [http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1013151/kontrakt\\_s\\_epohoj?from=newsletter-editor-choice](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/1013151/kontrakt_s_epohoj?from=newsletter-editor-choice) 18 Marzo 2013.

<sup>32</sup> Medvedev, in veste di Presidente, introdusse nel 2011 speciali plenipotenziari nei 7 distretti federali con il compito di assistere gli investitori, in particolare stranieri, nell'interazione con l'amministrazione locale e informare le autorità federali su comportamenti difforni dalle regole, <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20110802150250.shtml?print> 2 agosto 2011.

li. Fin dall'inizio, Putin ha garantito al FNP l'appoggio dell'Unione degli industriali russi rappresentata dal Presidente Aleksandr Shokin, dei maggiori sindacati, di piccoli e medi imprenditori di successo e di varie organizzazioni sociali<sup>33</sup>.

Il FNP ha avviato una serie di riunioni su temi di interesse generale, quali il salario minimo, l'assistenza ospedaliera, la formazione scolastica, evitando inizialmente temi di importanza strategica. Sulla base di un calendario di discussione dei maggiori sviluppi in campo sociale sono organizzate riunioni alle quali partecipano anche funzionari di alto livello fino al grado di ministro e i cosiddetti *liberal insiders*<sup>34</sup>. Rapidamente il FNP ha cominciato ad abordare temi di maggiore respiro. Dal 2012 l'Istituto di Studi Socioeconomici e Politici affiliato al FNP conduce un'analisi delle "istituzioni democratiche e meccanismi di partnership strategica tra stato, imprese, media e società civile"<sup>35</sup>. Grazie all'appoggio di Putin membri del FNP sono stati eletti alla Duma nel Dicembre 2011 in rappresentanza di gruppi e interessi specifici i cui desiderata non sempre corrispondono alle posizioni ufficiali di ER. Recentemente il presidente aggiunto (*co-chairman*) del FNP è stato nominato Ministro per l'Estremo Oriente russo, lo sviluppo del quale rientra tra le priorità di Putin. È presto per valutare l'efficacia del FNP. È possibile che nel tempo ne scaturiscano minoranze organizzate e competitive, vale a dire quei nuclei di particolari interessi condivisi ma aperti al dialogo che costituiscono l'ossatura del pluralismo in società liberiste e che secondo alcune analisi stanno già prendendo corpo<sup>36</sup>. Non si può escludere, tuttavia, che l'organizzazione, fondata su una forte condivisione di tradizioni

<sup>33</sup> Sul profilo di questo organismo si veda S. MALLE, *Economic modernization and diversification in Russia. Constraints and challenges*, in "Journal of Eurasian Studies", Vol.4, Issue 1, January 2013, 78-99.

<sup>34</sup> Si veda [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/423601/front\\_perevel\\_strelki](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/423601/front_perevel_strelki) 29 marzo 2013 e <http://izvestia.ru/news/545959#ixzz2MZIZM4wE> 1 Marzo 2013.

<sup>35</sup> Ved. <http://www.kommersant.ru/doc/1983941> 20 luglio 2012.

<sup>36</sup> Si veda: [http://www.vedomosti.ru/opinion/news/10868971/obschestvo\\_izmenilos?from=newsletter-editor-choice](http://www.vedomosti.ru/opinion/news/10868971/obschestvo_izmenilos?from=newsletter-editor-choice) per lo studio di Igor' Bunin, Boris Makarenko and Aleksei Makarkin che mostra come la differenziazione della società russa sia già evidente nei diversi approcci alla democrazia e organizzazione dello stato. Vedasi anche sulla continua evoluzione del FNP e emancipazione dai retaggi di ER, [http://www.ng.ru/politics/2013-05-28/1\\_narfront.html?print=Y](http://www.ng.ru/politics/2013-05-28/1_narfront.html?print=Y) e [http://www.vedomosti.ru/politics/news/12479691/na\\_front\\_chuzhjih\\_ne\\_zovut](http://www.vedomosti.ru/politics/news/12479691/na_front_chuzhjih_ne_zovut) 28 maggio 2013.

e valori autoctoni, evolva secondo modelli neo-corporativi e autoreferenziali<sup>37</sup>.

La letteratura specialistica ha dimostrato quanto sia difficile il trapianto delle istituzioni. Il caso della Russia lo comprova, ma non necessariamente in senso negativo. Le motivazioni che sono alla base della ricerca di consenso per le riforme mediante l' allargamento del dialogo sociale e il sostegno attivo di gruppi organizzati non sono diverse da quelle di altri governi. Resta preminente, come altrove, lo sforzo di uno sviluppo economico e sociale sostenibile anche se all'osservatore esterno la scelta dei 'contenitori' istituzionali può apparire discutibile.

## 6. Istituzioni e imprese

Dopo settanta anni di economia sovietica e due decenni di transizione al mercato l'organizzazione produttiva resta dominata da grandi società finanziarie (holding) e unità produttive sovradimensionate. Aziende di minori dimensioni e potenzialmente più dinamiche, PMI (Piccole e Medie Imprese) e artigiani stentano ancora a emergere; circa 3,2 milioni sono quelle operative (non fittizie)<sup>38</sup>. Mentre le grandi aziende di stato hanno propri canali d'influenza sulle decisioni politiche, le PMI stentano a far valere i propri interessi. Tuttavia, la Russia è un paese dinamico; economia e società si stanno rapidamente evolvendo. Alcuni indicatori economici, ad esempio quelli del *Doing Business* della Banca Mondiale stanno rapidamente migliorando (vedasi Tavola 1) anche se nella (controversa) scala della libertà economica la Russia si colloca tra il Tajikistan e il Burundi al 140° posto<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Come suggerirebbe il tentativo di del Fronte Panrusso di formare un'alleanza con il partito decisamente nazionalistico "Rodina" in preparazione delle elezioni del 2018, [http://www.ng.ru/politics/2014-01-21/1\\_alliance.html?print=Y](http://www.ng.ru/politics/2014-01-21/1_alliance.html?print=Y) 21 Gennaio 2014.

<sup>38</sup> Dettagli si trovano in S. MALLE, J. COOPER, *The pendulum moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and security issues*, cit. In Italia ce ne sono circa 3,8 milioni (di cui 95% microimprese con meno di 10 addetti), ma il confronto è difficile perché i criteri di classificazione non sono uniformi, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2012/italy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2012/italy_it.pdf).

<sup>39</sup> Si noti che l'Italia è all'86° posto mentre aumentano i punteggi dei primi (Hong Kong e Singapore), <http://www.heritage.org/index/ranking> 15 Gennaio 2014.

Associazioni imprenditoriali di piccole-medie dimensioni si sono sviluppate negli anni sia spontaneamente sia sotto l'egida governativa<sup>40</sup>. È probabile che da queste associazioni emani tra non molto la massa critica di richieste necessaria per la realizzazione di riforme a garanzia dei diritti di proprietà, del rispetto dei contratti e dell'applicazione di regole di mercato eguali per tutti e vincolanti per le amministrazioni pubbliche. Un segnale è dato dall'istituzione nell'agosto del 2012 di una Authority per le imprese, sotto l'egida Presidenziale, che è seguita alla creazione da parte di Putin, allora premier, di un'Agenzia di Iniziativa Strategica (ASI) nel 2011.

L'Authority per le imprese è stata affidata a Boris Titov, un uomo d'affari di successo<sup>41</sup> alla guida dell'associazione di piccoli/medi imprenditori *Delovaiia Rossiia*. Il suo scopo principale è difendere piccoli imprenditori e artigiani dall'arbitrio organismi ispettivi e di polizia e controllare che le ispezioni sia conformi alle disposizioni di legge. Mentre grandi imprese pubbliche o private riescono a difendersi in sede giudiziaria, le PMI e gli artigiani non solo sono esposti alle angherie e inefficienze della pubblica amministrazione, degli organi di polizia e della criminalità organizzata<sup>42</sup>, ma subiscono anche eccessivi obblighi formali e oneri fiscali che ne ostacolano l'attività e la crescita.

<sup>40</sup> Come descritto in maniera dettagliata da A.YAKOVLEV AND AL., "Mesto I rol' Rossiiskikh assotsiatsii biznesa kak institute koordinatsii otnoshenii predpriatii s gosudastvom: opyt 2000-kh godov" presentazione alla HSE di Mosca il 25 maggio 2010.

<sup>41</sup> L'impresa di Boris Titov Abrau-Diurso cerca di diffondere una cultura enologica in Russia mediante l'importazione di tecniche e know how dall'Italia e dalla Francia, ved. <http://www.lenta.ru/articles/2013/03/16/shato/> 16 marzo 2013.

<sup>42</sup> La razzia (*reiderstvo*) è una delle forme più abbiette di distruzione di un'impresa. Spesso si realizza con la connivenza di autorità pubbliche corrotte che sequestrano i documenti contabili usandoli per manipolare i diritti di proprietà e/o condurre l'impresa alla bancarotta e i proprietari in prigione.



**Tavola 1.** Ambiente economico in Russia. Indicatori e classifica. Doing Business: variazioni 2013- 2014

La tavola elenca la classifica della Russia su 189 paesi osservati e riassume i maggiori indicatori d'impresa.

Categoria	Alto Reddito
Popolazione	143,533,000
Reddito Nazionale Lordo pc	(US\$) 12,700

Classifica	92 (2014)	111(2013)	Variazione positiva 19
<b>Aree esaminate</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>Variazione positiva o negativa</b>
Inizio d'impresa	88	100	12
Permessi di costruzione	178	180	2
Accesso all'elettricità	117	188	71
Registrazione della proprietà	17	46	29
Accesso al credito	109	105	-4
Tutela degli investimenti	115	113	-2
Pagamento di imposte	56	63	7
Commercio transfrontaliero	157	162	5
Esecuzione dei contratti	10	10	Stabile
Risoluzione di insolvenza	55	53	-2

Fonte: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

Il numero di controlli formalmente legali (ma perversi per intenzione e risultato, fino al fallimento dell'attività) nei confronti delle imprese si aggira tra 40,000 e 70,000 all'anno. Da un monitoraggio durato quattro anni, la Procura Generale ha rilevato che il 50% delle ispezioni avviate dagli organi di regolazione si è rivelato illegittimo o infondato<sup>43</sup>. Si tratta di una percentuale eccessiva che getta ombra sull'azione/intenzione degli organi ispettivi.

La legislazione commerciale è eccessivamente punitiva. Un'opera di depenalizzazione di alcuni reati relativi alla gestione dell'impresa è

<sup>43</sup> See *Interfax* 21 February 2013 e emendamenti al Codice Penale in «Federal Law», No. 420 del 7 Dicembre 2011 in Emendamenti al Codice Penale della Federazione Russa, art.145 *Rossiiskaia Gazeta* 8 Dicembre, 2011.

stata intrapresa da Medvedev. La liberalizzazione del codice penale approvata dalla Duma nel 2011 ha consentito di trasformare pene detentive in sanzioni pecuniarie. L'arresto è stato abolito per delitti di evasione fiscale in precedenza punibili con fino a tre anni di detenzione secondo le norme in vigore. Il risarcimento finanziario dei danni libera l'imputato da altre condanne<sup>44</sup>. Tuttavia, resta ancora molto da fare. La stessa durata delle indagini può portare un'impresa al fallimento. Questo succede quando la documentazione sottratta all'impresa nel corso di un'indagine è trattenuta a lungo dagli investigatori, ostacolando la normale attività in attesa di una decisione forse favorevole all'imputato<sup>45</sup>.

Anche conflitti interdipartimentali che vedono il ministero delle finanze sempre alla caccia di entrate, non favoriscono l'ambiente economico. Mentre sono diventate meno onerose le pene, le procedure burocratiche e i dazi, un forte incremento dei contributi sociali inteso a creare una più equa ripartizione dei costi per emolumenti pensionistici rischia di far crollare interi comparti di attività artigianali<sup>46</sup>. Alti oneri pensionistici hanno causato recentemente l'espulsione dal mercato di circa mezzo milione di imprese (tra i quali tassisti, parrucchieri e meccanici) che hanno dichiarato la bancarotta oppure trovato rifugio nell'economia informale<sup>47</sup>.

Separare i risultati di cambiamenti istituzionali da quelli di politiche fiscali è difficile. A volte gli uni muovono in direzione opposta agli altri. Restando però nel mero ambito istituzionale, si nota che la difesa delle PMI da parte di organismi preposti ha portato sia alla riduzione dei contributi sociali per alcune categorie, sia al rafforzamento del loro ruolo. I contributi sono stati calibrati a seconda del settore di attività<sup>48</sup>. La stessa Authority per le imprese – che all'inizio era sotto l'e-

<sup>44</sup> Ved. <http://rt.com/politics/medvedev-pushes-criminal-code/> 28 marzo 2011.

<sup>45</sup> Ved. commenti critici sugli emendamenti riguardanti reiderstvo da parte di Kirill Kabanov, presidente del Comitato Nazionale anti-corrruzione, <http://rbcdaily.ru/economy/562949986830578> 30 Aprile 2013.

<sup>46</sup> Ved. l'intervista di B. TITOV in [http://www.vedomosti.ru/library/news/10921941/biznes\\_uhodit\\_v\\_ten\\_boris\\_titov\\_upolnomochennyj\\_pri?from=newsletter-editor-choice](http://www.vedomosti.ru/library/news/10921941/biznes_uhodit_v_ten_boris_titov_upolnomochennyj_pri?from=newsletter-editor-choice) 9 aprile 2013 e le azioni di protesta di piccoli imprenditori e artigiani a Kirov, <http://lenta.ru/news/2013/03/30/kirov/> 3 marzo 2013.

<sup>47</sup> La cifra di 412.000 pari al 10% di tutte le imprese artigianali registrate è stata riportata nel dibattito del Consiglio della Federazione <http://www.1prime.ru/MACROECONOMICS/20130410/762593140-print.html> 10 aprile 2013.

<sup>48</sup> <http://www.rosbalt.ru/business/2013/04/12/1117096.html> 12 aprile 2013.

gida dell'Amministrazione Presidenziale – ha ottenuto, congiuntamente allo status di persona giuridica indipendente, anche diritti di intervento su provvedimenti in corso di approvazione. Sia a livello federale che a livello regionale, l'Authority ha il diritto di: i) partecipare all'elaborazione e realizzazione di misure governative relative alle imprese, ii) impedire che siano attuate da parte dei poteri locali azioni contrarie alla rispettiva normativa vigente per le imprese e iii) opporsi per via giudiziaria alle sentenze delle corti di arbitrato. Inoltre, questi organismi sono autorizzati a chiedere il riesame e/o la modifica di decisioni e ordinanze approvate dal governo<sup>49</sup>.

È stata anche avviata un'azione di protesta volta a ottenere l'amnistia per i condannati/imputati di frode, appropriazione indebita, danni alla proprietà e abuso di fiducia<sup>50</sup>. Purtroppo, come in altri paesi, l'amnistia non incontra il favore della popolazione. Le norme finora approvate restringono di molto il numero di chi potrebbe beneficiarne. Riserve culturali restano l'ostacolo maggiore alla modernizzazione istituzionale<sup>51</sup>.

### *7. Dal dialogo all'azione: l'Agenzia per le Iniziative Strategiche*

Un maggiore apporto alla crescita e allo sviluppo da parte delle PMI dovrebbe anche scaturire dall'attività dell'Agenzia per le Iniziative Strategiche (ASI) creata da Putin nell'agosto 2011 allo scopo di convogliare finanziamenti e commesse da parte di entità statali e parastatali alla formazione e crescita di imprese gestite da giovani imprenditori di talento. Anche questa iniziativa appartiene alla dinamica svi-

<sup>49</sup> Con petizione motivata al Presidente della Federazione Russa, vedasi <http://www.1prime.ru/News/20130427/763100477.html> e <http://www.deloros.ru/main.php?mid=197&doc=25293> 27 aprile 2013 secondo il quale l'Authority avrebbe anche il diritto di difendere uomini d'affari russi all'estero.

<sup>50</sup> Vedasi <http://www.kommersant.ru/doc/2185407?fp=12> e <http://www.itar-tass.com/c9/730624.html> 8 maggio 2013. Mentre il partito Edinaia Rossia sarebbe a favore dell'amnistia, sia il Ministro delle Finanze che Putin avrebbero timore che un'applicazione di regole miti in materia fiscale possa indurre alcune imprese a comportamenti scorretti, vedasi il resoconto del dibattito con gli imprenditori a Voronezh il 23 maggio 2013, in <http://www.kommersant.ru/doc/2195714> 27 Maggio 2013.

<sup>51</sup> Fino ad Ottobre 2013 solo 1284 imputati avevano beneficiato dell'amnistia per reati economici, la cui applicazione inizialmente più larga (ne avrebbero potuto beneficiare più di 100,000) è stata ristretta a poche figure di malversazione, vedasi <http://www.interfax.ru/russia/news.asp?id=337990> 30 Ottobre 2013.

luppata dopo la crisi economica del 2008 che vede l'incontro tra sforzi di modernizzazione da parte del governo e *desiderata* delle imprese. All'inaugurazione di ASI sono stati invitati i dirigenti delle due più grandi banche di stato, la *Sberbank* e la *VEB (Vneshekonombank)* nell'intento di farle partecipare fattivamente al lancio del progetto grazie alla attenzione specifica (richiesta dal governo) per i progetti d'impresa e al finanziamento di quelli considerati più promettenti<sup>52</sup>.

L'ASI è un'organizzazione non commerciale, costituita da un consiglio di supervisione, un organo collegiale esecutivo e un direttore generale. Lo scopo primario è facilitare la formazione di giovani imprenditori di talento grazie al miglioramento dell'ambiente economico e alla solidarietà della comunità locale. La crescita di competenze professionali e lo sviluppo di servizi sociali indipendenti dal bilancio fanno anche parte degli scopi. Gli organi direttivi dell'ASI indicano lo sforzo di compiere scelte oculate<sup>53</sup>.

Anche l'ASI, come altri organismi descritti sopra, si batte per la soppressione delle barriere amministrative, la disseminazione delle "migliori pratiche" e l'adattamento della base normativa alle esigenze delle imprese. Su un totale di 374 proposte d'impresa pervenute al marzo 2013, ne sono state approvate 50. Altre restano da vagliare. Novantasei progetti sono elencati come nuovi progetti<sup>54</sup>. Per il "Miglioramento del clima di investimento" sono stati proposti da parte degli imprenditori 22 che dovrebbero facilitare la conduzione d'impresa. Ne fanno parte consigli su licenze, dazi, registrazione di proprietà, tassazione. I progetti di miglioramento delle istituzioni che sono stati completati sono sottoposti all'attenzione del governo. Organi di governo

<sup>52</sup> Per una descrizione delle origini dell'ASI ved. S. MALLE, *Economic modernization and diversification in Russia. Constraints and challenges*, cit.

<sup>53</sup> Il consiglio di supervisione è composto da incaricati governativi, designati dal Ministero dello Sviluppo Economico e da capo del Consiglio di Esperti dell'ASI. Ne sono membri Shokhin (Presidente della Unione degli industriali russa, Gref (presidente della Sberbank) Dmitriev (presidente della VEB, banca per il commercio con l'estero) e i capi delle organizzazioni d'impresa Opora e Delovaia Russia. Il primo presidente del Consiglio di esperti è Valerii Fadeev, capo editore della nota rivista economica *Ekspert*. Tra gli altri esperti, vi sono rappresentanti della HSE (Higher School of Economics), Lipetsk (Zona Economica Speciale), imprese di larga scala e militari nonché personale attivo in Skolkovo (centro tecnologico) e Rosnano (holding per le nanotecnologie). Il Direttore Generale Andrei Nikitin ha una lunga esperienza nel settore delle costruzioni e dei materiali di costruzione.

<sup>54</sup> <http://www.asi.ru/projects/> 17 aprile 2013.

intrattengono regolari consultazioni con associazioni di piccole imprese in materie di comune interesse<sup>55</sup>.

Molte regioni hanno concluso con l'ASI accordi di scopo<sup>56</sup>. Tuttavia, mentre gli aiuti statali tardano ad arrivare, le maggiori istituzioni finanziarie sono restie a rischiare in nuove imprese, malgrado la spinta del governo. Secondo una pratica comune anche in altri paesi, l'ASI finanzia fino al 50% del costo stimato di un progetto nell'intendimento che contributi privati contribuiscano al 50%. Sono favorite l'adozione di nuove tecnologie o le invenzioni. La restituzione del finanziamento deve avvenire entro dieci anni dall'esborso. L'organizzazione spera di attrarre altri finanziatori per arrivare a costituire un fondo di 1,4bn rubli che dovrebbe consentire un ciclo di ricapitalizzazione continuo qualora sia rispettata la scadenza dei rimborsi. Non mancano, tuttavia, pressioni affinché le autorità promuovano l'investimento privato grazie alla concessione di garanzie statali<sup>57</sup>.

## 8. *Al posto di una conclusione*

Lo scritto ha tentato di illustrare da dove provengono gli stimoli al cambiamento istituzionale in Russia, in che direzione si muove il governo, quali sono le nuove organizzazioni di riferimento e le difficoltà incontrate in questo cammino. Gli stimoli al cambiamento sono soprattutto esterni, da parte delle organizzazioni internazionali delle quali la Russia è diventata – o intende divenire in breve tempo – membro a tutti gli effetti. Dell'approvazione e realizzazione è responsabile il governo spesso criticato per i suoi comandi dall'alto. Cominciano a manifestarsi, tuttavia, spinte al cambiamento dal basso attraverso associazioni di imprese e gruppi di cittadini motivati. Con una maggiore integrazione nell'economia mondiale la modernizzazione dell'economia diventa necessaria. Il governo non la ostacola, anzi cerca di tradurla in un coinvolgimento alla crescita da parte di lavoratori e imprese.

<sup>55</sup> Vedasi ad esempio “Zakluchenie ob otsenke reguliruiushchego vozdeistviia na proekt federal'nogo zakona ‘O vnesenii izmeneniia v stat'iu 6 Federal'nogo zakona’ “O voenno-tekhnicheskom sotrudnichestve Rossiiskoi Federatsii s inostranymi gosudarstvami” approvato 8 maggio 2013 dal Ministero dello Sviluppo Economico e disponibile in Word nel sito ministeriale <http://www.economy.gov.ru/minec/main>.

<sup>56</sup> [http://www.asi.ru/asi\\_in\\_regions/](http://www.asi.ru/asi_in_regions/) 17 aprile 2013.

<sup>57</sup> *Vedomosti* 17 April 2013, <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2013/04/17>.

Dietro una struttura economica e politica apparentemente inamovibile, si nota uno sforzo congiunto di organismi di governo e associazioni di imprese e di cittadini nel perseguire la strada delle riforme. Sono evidenti nello sforzo riformatore sia l'iniziativa dello stato che la natura dirigistica delle riforme. Ma gli strumenti scelti per il raggiungimento degli obiettivi di modernizzazione sono improntati sempre di più a sforzi di persuasione e interazione con un numero crescente di attori sociali ed economici. È in atto un processo nel quale si cerca il compromesso tra gli interessi dello stato e quelli individuali. Da un punto di vista economico questa politica ha bisogno di una ragionevole combinazione di incentivi fiscali e regole amministrative efficaci per guidare gli agenti economici verso obiettivi comuni senza forzare le preferenze individuali ma anzi favorendole.

Persuasione, trasparenza decisionale e regolare interazione con una società civile sempre più differenziata, tuttavia, sono qualità che la Russia in tutte le sue componenti deve ancora assimilare e riuscire a comunicare in maniera convincente prima che si possa trarre una conclusione definitiva sulla possibilità di successo dello sforzo di modernizzazione in atto.

**Abstract** - The Russian economy based on natural resources and energy benefited from robust growth in 2000s before badly collapsing due to the world crisis and price shock from late 2008 to 2009. Following a short recovery, impending stagnation from mid-2013 reinforces earlier doubts on the sustainability of this model of growth. Modernisation plans focus now on two interconnected priorities: the accelerated upgrading of defence capabilities and the development of Siberia and the Far East in a geopolitical attempt to counterbalance China's expansion while also taking advantage of Asian growth. Russian vision is moving eastward but with an eye to western technologies. The implementation of these projects - originally planned for 2020-25 - has been slowed down by two main factors: less state funding

due to the crisis and less than expected private funds due to poor legal protection of investments. The authorities are pursuing two corrective routes: first, adopting market-friendly institutions along the advice of the WTO and the OECD. But this takes time. Second, engaging in far-reaching projects a number of business organisations - a finally visible nucleus of private entrepreneurship in Russian civil society - by improving public procurement and private-public partnership legislation. Goals are ambitious and roadmaps full of bumps and holes. Yet, things are moving on and social consensus is still broadly in line. A minus remains the effort to retain central control. Conferring more voice and decision-making on resources to the regions together with enhanced administrative responsibility would help.

## **TURKEY'S SECURITY AGREEMENTS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

by **Marco Clementi**

### *Introduction*

On going change features in contemporary Turkey, both on international and domestic levels. Most of it has been brought about by the end of the Cold War. Global dynamics have heavily affected the country's strategic role within the Western security community: since 1989, Turkey's role is no longer limited to being a defensive bulwark of NATO's south-eastern flank. Regional dynamics have resulted in a new landscape of actors bordering Turkey or being part of its neighbourhood such as Armenia, Georgia, Ukraine, Albania and Macedonia. Regional dynamics have also resulted in several wars being fought on Turkish borders or very close to them, such as the Balkan wars, the Iraqi wars, and, the war between Armenia and Azerbaijan. Domestic dynamics are also important: the country has experienced a demographic and economic boom, governmental stability has recently increased and democratic rules and institutions have been strengthened<sup>1</sup>. In 2011, these developments established Turkey as the 16<sup>th</sup> economy and the 18<sup>th</sup> population on a world-wide scale (the 6<sup>th</sup> and the 2<sup>nd</sup> compared to the EU's members). The country's military expenditure matches these figures: in 2011 Turkey was the 15<sup>th</sup> major spender in the world (the 5<sup>th</sup> among the members of the EU). As a result, even though the country is not usually listed among the great contemporary powers,

University of Pavia, Department of Political and Social Sciences. This article is part of a research project funded by Miur: Prin 2008AJT9AC.

<sup>1</sup> However, on the weaknesses of the democratization process, see L. MCLAREN and B. COP, *The Failure of Democracy in Turkey: A Comparative analysis*, in "Government and Opposition", n. 4, 2011, pp. 485-516.

Turkey's international standing has recently improved. Change has also characterized Turkey's foreign policy. In the 1990s, the country acted as a "coercive regional power": its foreign policy mainly focused on security issues, hard power and the threat of force<sup>2</sup>. At the end of the century, however, the country adjusted to the post-89 strategic environment by revising its international posture and foreign policy guidelines<sup>3</sup>. On the one hand, it conceived its geopolitical position as being the focal point of the neighbouring regions: the Balkans, the Black Sea, the Caucasus, the Middle East, and the Eastern Mediterranean. On the other hand, it adopted the so called *zero-problem approach*. This formula synthesises contemporary Turkish foreign policy goals and means: overall stability on a regional scale and good relations with all the bordering and neighbouring countries became the fundamental aims of foreign policy. These are to be pursued by mediating among conflicting parties in order to resolve existing disputes; by promoting political dialogue, political integration, economic, energy and trade cooperation; and, by developing direct relations among citizens from different countries.

How can we judge the above changes? All in all, how do they influence Turkey's international alignments and its international role? Do they support the concern some scholars have raised about the possible loss of Turkey for the West because of its decision to strengthen its relations with non-Western countries or with countries that the West looks on with suspicion<sup>4</sup>? This paper aims to consider these changes and their outcomes. Firstly, I will focus on the interplay between the internal and external factors of Turkey's foreign policy after the end of the Cold War<sup>5</sup>. I will deal with the main domestic factors influencing Turkey's foreign policy, in order to assess how they affect the stability of the country's traditional international alignment; and, I will ask how external dynamics influence the entrapment-abandonment dilem-

<sup>2</sup> Z. ÖNIS, *Turkey and the Middle East after September 11: The Importance of the EU Dimension*, in "Turkish Policy Quarterly", n. 4, 2003, pp. 84-95.

<sup>3</sup> A. MURINSON, *The strategic depth doctrine of Turkish foreign policy*, in "Middle Eastern Studies", n. 6, 2006, pp. 945-964.

<sup>4</sup> See. For instance, C. GLICK, *How Turkey Was Lost to the West*, in "The Jerusalem", 15 October 2009; M. STEYN, *Who Lost Turkey?*, in "The Washington Times", 4 June 2010.

<sup>5</sup> On this interaction, that focuses on the EU as one of the most important external determinants of Turkish foreign policy, see M. MÜFTÜLER-BAÇ, *Turkish Foreign Policy, its Domestic Determinants and the Role of the European Union*, in "South European Society and Politics", n. 2, 2011, pp. 279-291.



ma of alliances Turkey has experienced in the post-89 period. Secondly, I will try to evaluate Turkey's response to the contemporary strategic environment. To do this I will present the findings of a research on security agreements Turkey signed from 1989 to 2010; and I will compare them to the security agreements signed by the main contemporary European and non-European powers. Thirdly, I will conclude by putting together Turkey's cooperative profile as suggested by the research results; and, by relating it to its international role and traditional alignment.

### 1. *Turkish foreign policy amidst domestic pressures and international dilemmas*

Several domestic factors influence Turkey's contemporary foreign policy. Some of them, such as the armed forces, have always played an important role, since their influence on civilian power and the political process is much greater than the influence deriving from their organizational and strategic cultures. On the other hand, some other factors have only recently become more important. This is the case, for instance, of the export-led economic groups that have influenced the country's trade policies since the end of the century<sup>6</sup>. Non-governmental organisations as well as civil societies also 'acquired a growing say ... [the more] Turkey was becoming familiar with a new set of "low politics" threats. These ranged from organized crime, illegal migration, trafficking in human beings and the illegal arms trade to money laundering'<sup>7</sup>. This is also the case of public opinion, whose role grew along with the democratization of the political system. For my purpose, it is important to focus on the latter factor, since the evolution of the attitude of Turkish citizens and their perceptions about international politics seem to be among the most powerful current domestic forces which have brought about a change in the country's international standing. In fact, the recent evolution of Turkish public opinion seems to cast doubt on the traditional international alignment of the country.

<sup>6</sup> K. KIRIŞCI, N. KAPTANOĞLU, *The Politics of Trade and Turkish Foreign Policy*, in "Middle Eastern Studies", n. 5, 2011, pp. 705-724.

<sup>7</sup> K. KIRIŞCI, *Turkey's foreign policy in turbulent times*, Chaillot Paper n. 92, Bruxelles, Institute for Security Studies, 2006, pp. 31-32.

The opinion polls periodically carried out by authoritative research centres, such as the American Pew Centre and the European German Marshall Foundation<sup>8</sup>, suggest that the orientation of Turkish public opinion concerning the basic interests, means, and subjects of foreign policy diverges from that of its traditional allies. In 2010, according to the *Pew Global Attitudes Project*, 63% of Turkish citizens believe that Iran might develop nuclear weapons as a threat, while this possibility represents a much more serious threat for the public opinion of the main NATO allies (more than 90% of American, French and German). The same source suggests that, in 2011, the US-led war on terrorism is supported by 14% of citizens in Turkey, but by more than 50% of citizens in the above allied countries. Also the military presence that supports the UN, NATO, and EU efforts to stabilize Afghanistan is poorly supported: only 6% of citizens in Turkey approve, while the figure stands at 41% in France, Germany and the US. Moreover, according to the *Transatlantic Trends*, the US – Turkey's main traditional ally – is looked on with favour by a small number of Turkish people, i.e. 34% in 2012. As far as NATO as a whole is concerned, according to the same source, in 2004 53% of Turkish citizens considered NATO essential for the security of their country, in 2009 this figure dropped to 30%, to rise again to 38% in 2012.

All in all, the data suggests that the strength of Turkey's traditional framework of political-military cooperation is in doubt if viewed from the perspective of this specific internal factor of Turkey's contemporary foreign policy. This conclusion is significant because, since 1989, the country has experienced a more complex security environment. In fact, the external factors of Turkey's foreign policy also reveal some new problems that jeopardise this common framework within the current system. The new form taken on by the classic dilemma between abandonment and entrapment is among them<sup>9</sup>.

During the Cold War, this dilemma characterized the relations between Turkey and its traditional allies because Turkey's stance towards NATO and the US was influenced by the risk of being abandoned, with particular regard to the Cyprus question. Yet, the consequences of this tension were greatly diminished by the features of the bipolar system. Conversely, after the end of the Cold War, the nature of the risk per-

<sup>8</sup> The data are available at: <http://www.pewresearch.org>; and, <http://trends.gmfus.org/>.

<sup>9</sup> G. SNYDER, *Alliance politics*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1997.

ceived by Turkey in relation to its traditional alignment became more complex. On the one hand, this risk changed because Turkey felt it might be in serious danger of becoming entrapped by the choices made by the US. For instance, as in the case of the wars in Iraq, that jeopardised some of Turkey's major economic, political and territorial interests. This is also the case of the Iranian issue, in which Turkey would suffer both from the US withdrawal of its nuclear weapons, and from responses to Iran's proliferating policies that do not take into account Turkish interests<sup>10</sup>. After 1989, however, both risks related to this dilemma were extended to its relations with the EU. In the mid '90s, NATO decided to grant the WEU (and later the EU) the use of the Alliance's military resources to carry out missions in which NATO as a whole was not involved. Yet, the EU offered its non-NATO members full participation in planning and the use of these resources, but it refused to grant the same powers to NATO allies that were non-EU members, such as Turkey. This excluded them from full access in the EU military decision-making or participation in the planning of the EU military resources<sup>11</sup>. This discrimination caused Turkey to be both abandoned (because excluded from exerting full decisional power in relation to the use of allied resources) and entrapped (because exposed to the risk that the use of these resources might lead to violations of its key interests).

One might conclude that since 1989 it has become more and more difficult for Turkey to manage its abandonment and entrapment dilemma. So, one might ask how Turkey has reacted to a dynamic and complex strategic environment, while the country's traditional framework of security cooperation has become potentially much more controversial than in the past and a substantial proportion of its population has started to have its doubts. In the next section, we will try and find a tentative answer in the security agreements Turkey signed from 1989 to 2010.

<sup>10</sup> On Turkey, NATO and nuclear weapons, see M. KIBAROGLU, *Turkey, NATO and Nuclear Sharing: Prospects after NATO's Lisbon Summit*, Nuclear Policy Paper, n. 5, British American Security Information Council, 2011.

<sup>11</sup> R.E. HUNTER, *The European Security and Defense Policy: NATO's companion or competitor?* Santa Monica, Rand, 2002.

## 2. *Research Design*

Security agreements are agreements signed by states – or by states and international organizations – in order to manage production, transfer and use of military capabilities; to develop security relations; and, to declare common security goals. They are legalized international security institutions: sets of formally agreed rules by which international actors establish their mutual cooperation in pursuing security, while stating legitimate behaviour in security affairs as well<sup>12</sup>.

Security agreements can be very useful in revealing fundamental shifts in security relations and in understanding the actors' security strategies: since they aim at solemnly declaring and stabilizing mutual cooperation, they do not reflect short term and/or temporary influences; and, they usually affirm or draw common conceptions about threats and responses to threats. As a consequence, the study of security agreements can cast light on the way international actors have comprehensively tried to redraw their security relations and goals in order to reply to the strategic environment that followed the end of the Cold War.

To systematically study security agreements in the contemporary system, I carried out a qualitative content analysis of the security agreements, signed from 1989 to 2010, that were deposited with the Secretariat of the United Nations and filed into the United Nations Treaty Collection (UNTC)<sup>13</sup>. Since the source is likely to be incomplete

<sup>12</sup> On legalized international institutions, see K.W. ABBOTT ET AL., *The Concept of Legalization*, in "International Organization", n. 3, 2000, pp. 401-419; and J. GOLDSTEIN ET AL., *Introduction: Legalization and World Politics*, in "International Organization", n. 3, 2000, pp. 385-399.

<sup>13</sup> According to article 102 of the Charter of the United Nations, member states have to enter into the official agreements they stipulate. The UNTC was searched for the following topics: Alliances, Arms, Charters/Constitutions/Statutes; Criminal Matters, Disarmament, Dispute Settlement, Friendship, Information, International Atomic Energy Agency, International organizations/Institutions, Military Matters, Mines (military), Mercenaries, Missions, Neutrality, Non proliferation of nuclear weapons, NATO, Nuclear matters, Outer space, Peace, Police, Regional cooperation, Security, Terrorism, UN Missions-Peacekeeping, War. See: <http://treaties.un.org>. Please note that the research did not include revisions of agreements signed before 1989, thus excluding the dramatic changes of some pre-existing frameworks for military cooperation such as the transformation of NATO from the analysis. See M. CLEMENTI (a cura), *Gli accordi di sicurezza nel sistema internazionale contemporaneo (1989-2010)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.

over time and across space, due to delays in the translation, registration and publication procedures<sup>14</sup>, other sources were also searched using the same criteria<sup>15</sup>. The search selected 462 cases of security agreements.

The research classified the selected cases of security agreements according to their form, namely to the distinctive features of the agreements themselves<sup>16</sup>. These include membership (bilateral, multilateral, between states and international organizations); duration (limited, dependent on future coded events, uncertain, and unlimited); scope (agreements devoted to rule a single or a plurality of issues); normative base (agreements based on international law, previous agreements, or common interests as specified in the agreement itself); specificity (exhortations vs. prescriptions); effectiveness (with or without rules to sanction non-compliance); commitments distribution (symmetrical vs. asymmetrical agreements), organizational base (agreements nested or not in international organizations, in turn distinguished into cooperative vs. integrative organizations). Moreover, agreements were classified according to the security item they rule. In this regard, agreements were classified according to whether they concern the means (or capabilities), policies, or goals of security. These categories were in turn divided into subcategories as follows. Agreements about capabilities consist of rules banishing military resources; disarmament; non-proliferation, arms trafficking; monitoring the quantity and quality of capabilities; research and development; and military capabilities supply. Agreements about policies consist of rules on diplomatic personnel and classified materials; interoperability, intelligence and training; military assistance; military consultation and coordination, political

<sup>14</sup> In fact, according to art. 102, the only sanction for member states that do not enter their agreements is that they cannot appeal to the UN dispute resolution mechanism.

<sup>15</sup> These include the data set *Facts on International Relations and Security Trends* (FIRST: <http://first.sipri.org/>) that was searched by focusing on the G20 members; <http://www.armscontrol.org/treaties/>; <http://www.globalsecurity.org/>; and N. BODELL, *Arms Control and Disarmament Agreements*, in *Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, SIPRI, Oxford University Press, 2010, pp. 477-506.

<sup>16</sup> This research focus is particularly suggested and defended by C. LIPSON, *Why are some international agreements informal?*, in "International Organization", n. 4, 1991, pp. 495-53; J.G. RUGGIE, *Multilateralism: the anatomy of an institution*, in "International Organization", n. 3, 1992, pp. 561-598; and H. HAFTENDORN ET AL. (eds.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

consultation; use of military capabilities; targets of violence requirements; warring parties requirements; monitoring warring parties' behaviour; countering non-military threats; status of forces abroad. Finally, security goals comprise aggression; defence; friendship; non-aggression; neutrality; risk management; diplomatic relations; inter/intra-state conflict resolution.

The resulting data on security agreements offers the empirical information used in this paper, they highlights both systemic trends in security cooperation and the behaviour of specific states. The next section will present and comment the data concerning Turkey's security agreements; and, it will compare Turkey's agreements to those signed by the most important great contemporary powers, namely Brazil, China, France, Germany, India, Russia, the United Kingdom and the United States.

### *3. Turkey's security agreements since the end of the Cold War*

Turkey has been actively involved into the stipulation of security agreements since 1989. As shown in Table 1, it signed 35 security agreements from 1989 to 2010, taking part in 7.6% of all the normative contemporary production. Although not at the same level as the major Western allies, this involvement ranks the country among the most active contemporary great powers to a substantially higher degree than the great non-European powers such as Brazil, China and India. Even though Turkey is not usually listed as a great contemporary power, its participation in stabilised forms of cooperation suggests the country has significantly tried to influence security relations since 1989. The features of Turkey's security agreements can help us understand how and with what aims.

Table 1. *N. of security agreements (%)*

US	88 (19)
France	87 (18,8)
Germany	68 (14,7)
Russia	66 (14,3)
UK	46 (10)
Turkey	35 (7,6)
China	21 (4,5)
India	20 (4,3)
Brazil	19 (4,1)
All countries	462 (100)

The analysis shows that Turkey's agreements are mostly multilateral (68.6%), of unlimited duration (74,3%); based on international law (94.3%), and nested in pre-existing (37.1%) or new (22.9%) cooperative international organizations. They mainly consist of prescriptive rules (77.1%) and specify symmetrical obligations for the Parties (88.6%), while lacking in sanction clauses (60%). At a glance, on the one hand, these figures suggest that Turkey's behaviour has been strongly institutionalized, because multilateral agreements are inclusive forms of security cooperation across space; agreements of unlimited duration cast security cooperation into the future, stabilizing it over time; international law as the legitimating source of agreements strengthens the principles and norms of the pre-existing international order; and agreements nested in cooperative international organizations are co-binding forms of security cooperation. On the other hand, they suggest that Turkey has tried to effectively pursue well-defined security goals, and to keep its security relations under control, because symmetrical agreements balance rights and obligations for the Parties. Specific agreements, consisting of detailed prescriptions, tend to be more effective and verifiable, even if compliance is not fully sustained by sanctioning clauses.

Table 2. *Membership of security agreements: N. of agreements (%)*

	Bilateral agreements (%)	Multilateral agreements (%)	Agreements between states and international organizations (%)	Totals
Brazil	5 (26,3)	14 (73,7)	0 (0)	19 (100)
China	1 (4,8)	19 (90,4)	1 (4,8)	21 (100)
France	52 (59,8)	35 (40,2)	0 (0)	87 (100)
Germany	34 (50)	33 (48,5)	1 (1,5)	68 (100)
India	6 (30)	14 (70)	0 (0)	20 (100)
Russia	28 (42,4)	36 (54,6)	2 (3)	66 (100)
UK	14 (30,4)	32 (69,6)	0 (0)	46 (100)
US	62 (70,4)	25 (28,4)	1 (1,2)	88 (100)
Turkey	11 (31,4)	24 (68,6)	0 (0)	35 (100)
All countries	349 (75,5)	77 (16,7)	36 (7,8)	462 (100)

This profile can be assessed in a comparative perspective, by considering the security agreements of the great contemporary powers. Table 2 is about membership, and it shows that the great powers have signed more multilateral agreements than all the countries of the international system. This feature is not so marked for France and the US in particular (namely the most active countries in normative production); but it is very clear for the UK, Turkey and the great non-European powers, especially China.

As far as duration is concerned (Table 3), agreements of unlimited duration are much more frequently signed by the great powers than by all the other countries. However, the US is an exception to this trend because it signed limited agreements similarly to the secondary states, and, above all, it paid particular attention to its freedom of choice by frequently subscribing to agreements of uncertain duration. France, Russia, and Turkey are somehow peculiar in this regard, because their preference for unlimited agreements is weaker than for the other countries; while their preference for limited agreements is stronger, suggesting a particular concern in keeping the life-span of security cooperation under control.



Table 3. *Duration of security agreements: N. of agreements (%)*

	Unilimited duration	Limited duration	Uncertain Duration	Duration dependent on an event	Totals (%)
Brazil	17 (89,4)	1 (5,3)	1 (5,3)	0 (0)	19 (100)
China	19 (90,4)	1 (4,8)	0 (0)	1 (4,8)	21 (100)
France	51 (58,6)	28 (32,2)	7 (8)	1 (1,2)	87 (100)
Germany	57 (83,8)	5 (7,4)	3 (4,4)	3 (4,4)	68 (100)
India	17 (85)	0 (0)	2 (10)	1 (5)	20 (100)
Russia	40 (60,6)	20 (30,3)	3 (4,55)	3 (4,55)	66 (100)
UK	41 (89,1)	3 (6,5)	1 (2,2)	1 (2,2)	46 (100)
US	42 (47,7)	22 (25)	19 (21,6)	5 (5,7)	88 (100)
Turkey	26 (74,3)	9 (25,7)	0 (0)	0 (0)	35 (100)
All countries	237 (51,3)	133 (28,8)	46 (9,95)	46 (9,95)	462 (100)

The great powers based security agreements on international law much more than all the other countries (Table 4). However we can see important variations. Firstly, the US is an exception to this trend. In fact, it is the only great power that resorted to international law in the least number of cases. That is to say: this legitimating source is less important for the US not only in comparison with the other great powers, but also compared to all the countries of the international system. Moreover, the US showed an unusual concern for agreements normatively based on previous agreements, thus revealing the US interest in developing and/or revising pre-existing networks of security. Secondly, the majority of security agreements based on international law is very strong for some great powers. This is the case for Russia and the great non-European powers and in particular it is so for China and Turkey, which resorted to this source of legitimacy in an overwhelming percentage of cases: 95.2 and 94.3% respectively.

<sup>17</sup> On the institutional role of great powers, see at least H. BULL, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, MacMillan, London, 1977; and B. CRONIN, *The Paradox of Hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nations*, in "European Journal of International Relations", n. 1, 2007, pp. 103-130.

Table 4. *Normative base of security agreements: N. of agreements (%)*

	International law (%)	Common interests (%)	Previous agreements (%)	Totals (%)
Brazil	14 (73,6)	4 (21,1)	1 (5,3)	19 (100)
China	20 (95,2)	1 (4,8)	0 (0)	21 (100)
France	58 (66,7)	21 (24,1)	8 (9,2)	87 (100)
Germany	45 (66,2)	19 (27,9)	4 (5,9)	68 (100)
India	14 (70)	6 (30)	0 (0)	20 (100)
Russia	53 (80,3)	8 (12,1)	5 (7,6)	66 (100)
UK	33 (71,7)	11 (23,9)	2 (4,4)	46 (100)
US	40 (45,5)	20 (22,7)	28 (31,8)	88 (100)
Turkey	33 (94,3)	1 (2,9)	1 (2,9)	35 (100)
All countries	248 (53,7)	153 (33,1)	61 (13,2)	462 (100)

As for primary rules, we can see the high specificity of the agreements of the great powers that consist of prescriptions rather than exhortations (Table 5). However, this feature characterizes in different ways. It is very clear for China, Brazil, Germany, India, the UK, and in particular the US, that stipulated prescriptive agreements much more frequently than all the countries; while it is much less so for Russia, Turkey and, above all, France, which is an exception to this trend with a slightly lower percentage of agreements consisting of exhortations compared to the other countries. Secondary rules also group the great powers together (Table 6): even though sanctioning clauses are absent in the majority of cases, the great powers have stipulated them much more frequently than all the countries. In this regard, it may be interesting to note that the most active great powers, namely France and the US, are those whose behaviour is more similar to that of the secondary states. On the other hand, some other great powers have shown a particular interest in stipulating sanctioning agreements: these include the non-European powers (especially Brazil and China), but also the United Kingdom and Turkey.

Table 5. *Specificity of security agreements: N. of agreements (%)*

	Exhortations (%)	Prescriptions	Totals (%)
Brazil	2 (10,5)	17 (89,5)	19 (100)
China	2 (9,5)	19 (90,5)	21 (100)
France	23 (26,4)	64 (73,6)	87 (100)
Germany	8 (11,8)	60 (88,2)	68 (100)
India	2 (10)	18 (90)	20 (100)
Russia	16 (24,2)	50 (75,8)	66 (100)
UK	5 (10,9)	41 (89,1)	46 (100)
US	4 (4,6)	84 (95,4)	88 (100)
Turkey	8 (22,9)	27 (77,1)	35 (100)
All countries	116 (25,1)	346 (74,9)	462 (100)

Table 6. *Effectiveness of security agreements: N. of agreements (%)*

	Without sanctioning clauses (%)	With sanctioning clauses (%)	Totals (%)
Brazil	8 (42,1)	11 (57,9)	19 (100)
China	12 (57,1)	9 (42,9)	21 (100)
France	67 (77)	20 (23)	87 (100)
Germany	50 (73,5)	18 (26,5)	68 (100)
India	13 (65)	7 (35)	20 (100)
Russia	45 (68,2)	21 (31,8)	66 (100)
UK	27 (58,7)	19 (41,3)	46 (100)
US	69 (78,4)	19 (21,6)	88 (100)
Turkey	21 (60)	14 (40)	35 (100)
All countries	385 (83,3)	77 (16,7)	462 (100)

The figures presented in Table 7 refer to the distribution of commitments. Overall, the great powers behaved differently from all the other actors of the international system because they stipulated a higher percentage of symmetrical agreements. However, the most active great powers – France and especially the US – are exceptions to this trend, because they signed asymmetrical agreements more frequently than the secondary states. The figures also suggest that some great powers were particularly interested in developing balanced security relations: the great non-European powers and Turkey signed less than half the number of asymmetrical agreements of the aggregate level.

The great powers showed distinctive features also with regard to the role of international organizations in security affairs (Table 8). In order to deal with security issues and/or to implement the clauses of security agreements, the great powers signed much fewer security agreements not nested in IOs than all the countries of the international system. However, this feature is really significant for Brazil, India, and especially China; it is clear for the European powers and Turkey as well; while it only slightly characterizes France and the US. Moreover, the great non-European powers, Turkey and the US, exclusively nested their agreements in cooperative IO's; while the great European powers and Russia also had to resort to integrative IO's. Furthermore, as a consequence, the great non-European powers and Turkey behaved according to the same pattern: they cooperated nesting their security agreements in IOs to a significant extent, while opting for nesting agreements in IOs that did not compromise their sovereignty.

Table 7. *Commitments distribution of security agreements: N. of agreements (%)*

	Asymmetrical agree-ments (%)	Symmetrical agree-ments (%)	Totals (%)
Brazil	0 (0)	19 (100)	19 (100)
China	2 (9,5)	19 (90,5)	21 (100)
France	26 (29,9)	61 (70,1)	87 (100)
Germany	13 (19,1)	55 (80,9)	68 (100)
India	2 (10)	18 (90)	20 (100)
Russia	13 (19,7)	53 (80,3)	66 (100)
UK	9 (19,6)	37 (80,4)	46 (100)
US	36 (40,9)	52 (59,1)	88 (100)
Turkey	4 (11,4)	31 (88,6)	35 (100)
All countries	118 (25,5)	344 (74,6)	462 (100)

Table 8. *Organizational base of security agreements: N. of agreements (%)*

	No IOS (%)	Nested in coope-rative IOS (%)	Nested in inte-grative IOS (%)	Totals (%)
Brazil	5 (26,3)	14 (73,7)	0 (0)	19 (100)
China	1 (4,8)	20 (95,2)	0 (0)	21 (100)
France	54 (62,1)	30 (34,5)	3 (3,4)	87 (100)
Germany	35 (51,5)	30 (44,1)	3 (4,4)	68 (100)
India	6 (30)	14 (70)	0 (0)	20 (100)
Russia	28 (42,4)	37 (56,1)	1 (1,5)	66 (100)
UK	18 (39,1)	25 (54,3)	3 (6,6)	46 (100)
US	60 (68,2)	28 (31,8)	0 (0)	88 (100)
Turkey	14 (40)	21 (60)	0 (0)	35 (100)
All countries	343 (74,3)	111 (24)	8 (1,7)	462 (100)

To sum up, according to the research results presented so far, two points deserve to be strongly emphasized. Firstly, it must be noted that, apart from a few exceptions, all of the above great powers including Turkey, shared an institutionalized behavioural pattern that does not hold for all the countries of the international system. Even though Turkey is not usually listed as a great power, the country's formal cooperative stance in security affairs is similar to that of the great powers; and, it adopts a behavioural pattern that reflects the special responsibility great powers have in stabilizing security relations and producing international order<sup>17</sup>. Secondly, important variations can be found in the security agreements signed by the great powers as well as Turkey. Overall, Turkey's behavioural pattern is similar to that of the great non-European powers in showing the distinctive features, which to a great extent institutionalize security agreements, while protecting their own sovereignty. However, Turkey's cooperative stance also differs from that of the great non-European powers. In this regard, Turkey showed a stronger interest in agreements of limited duration, that increase the Parties' control on cooperative solutions over time; and, in agreements consisting of exhortations, that politically declare security cooperation without binding the Parties to clear rules of behaviour.

The comparative analysis of security items ruled by agreements adds further details to the picture<sup>18</sup>. As for capabilities (Table 9), one can see the greater concern of the great powers for managing arms control compared to that of the secondary states. This concern was very clear for the non-European powers, Russia, and Turkey, totalling almost or more than 90% of the items. However, the US is an important exception, because the majority of the items ruled by the US fall into the category of arms development. If one focuses on arms control sub-categories, it can be noted that the great non-European powers have mostly ruled arms trafficking and banishment. This is also the case for Turkey that, moreover, signed agreements specifically concerning disarmament, like China and the European powers; and capabilities monitoring, like the Western powers and Russia. If one focuses on arms development sub-categories, it can be noted that, unlike the great non-European powers, Turkey signed agreements concerning military capabilities supplies, joint research and development. On the other hand, one might also note the substantial importance military supplies had in the US agreements.

<sup>18</sup> Given the same agreement can rule several security items, the figures below are the number of items ruled by security agreements rather than the number of agreements themselves.

Table 9. *The means ruled by security agreements: N. of items (%)*

	Brazil	China	France	Germany	India	Russia	UK	Turkey	US	All countries
<b>Arms control</b>	<b>10 (90,9)</b>	<b>8 (100)</b>	<b>35 (79,5)</b>	<b>23 (82,1)</b>	<b>6 (100)</b>	<b>53 (88,7)</b>	<b>24 (80)</b>	<b>20 (87)</b>	<b>29 (49,2)</b>	<b>143 (71,9)</b>
Disarmament	0 (0)	2 (25)	17 (38,6)	8 (28,6)	2 (33,3)	21 (39,6)	7 (23,3)	5 (21,7)	11 (18,6)	74 (37,2)
Arms trafficking	5 (45,5)	3 (37,5)	5 (11,4)	3 (10,7)	2 (33,3)	5 (9,4)	3 (10)	6 (26,1)	3 (5,1)	25 (12,6)
Non proliferation	1 (9,1)	1 (12,5)	5 (11,4)	3 (10,7)	0 (0)	10 (18,9)	5 (16,7)	2 (8,7)	5 (8,5)	23 (11,6)
Monitoring of capabilities	0 (0)	0 (0)	3 (6,8)	4 (14,3)	0 (0)	7 (13,2)	3 (10)	3 (13)	8 (13,6)	11 (5,5)
Banishing military resources	4 (36,4)	2 (25)	5 (11,4)	5 (17,9)	2 (33,3)	4 (7,4)	6 (20)	4 (17,4)	2 (3,4)	10 (5)
<b>Arms development</b>	<b>1 (9,1)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>9 (20,5)</b>	<b>5 (17,9)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>6 (11,3)</b>	<b>6 (20)</b>	<b>3 (13)</b>	<b>30 (50,8)</b>	<b>56 (28,1)</b>
Military capabilities supply	0 (0)	0 (0)	3 (6,8)	1 (3,6)	0 (0)	2 (3,8)	2 (6,7)	1 (4,3)	20 (33,9)	25 (12,6)
Research and development	1 (9,1)	0 (0)	6 (13,6)	4 (14,3)	0 (0)	4 (7,5)	4 (13,3)	2 (8,7)	10 (16,9)	31 (15,6)
Totals	11 (100)	8 (100)	44 (100)	28 (100)	6 (100)	53 (100)	30 (100)	23 (100)	59 (100)	199 (100)

As for the macro-categories regarding security policies, Table 10 shows that control of violent behaviour has been more important for the great powers and Turkey than for all the other countries. It also shows that the great powers and Turkey alike have been less involved in agreements ruling the status of forces abroad compared to the secondary states. This result is not inconsistent with the involvement of the great powers in multilateral peacekeeping and stabilizing operations because the item *status of forces* mostly occurs in agreements signed between IOs and secondary powers where multilateral operations are deployed. However, except for these two distinctive features, the cooperative behavioural pattern of the great powers significantly differs. France and Germany signed agreements aimed at *individual and/or coalitional strengthening* much more frequently than the secondary states, the majority of the great powers, and Turkey as well. On the other hand, China, India, Russia, and Turkey in particular, put a much stronger emphasis on countering non-military threats, such as terrorism, than the great Western powers and all the actors of the international system.

By focusing on sub-categories, the item *individual and/or coalitional strengthening* can be separated. In fact, while this item is not a major concern in the security agreements of the great powers, all of them put much more effort into devising rules to develop interoperability, intelligence cooperation and joint training than the secondary states do. That is to say, the great powers, and Turkey, focused specifically on improving their ability to interact with security partners. Moreover, this distinctive feature goes with a much clearer military dimension for some of them. Military assistance has been a frequent item of security cooperation in the US agreements. To a lesser extent this is also the case of Germany. Turkey also ruled military assistance more frequently than other secondary states and above all, more frequently than any great power including the US. On the other hand except for Brazil, political consultation as a means to individual and/or coalitional strengthening was much more important for Russia and the great non-European powers than for the other great powers and the secondary states.



Table 10. *The policies ruled by security agreements: N. of items (%)*

	Brazil	China	France	Germany	India	Russia	UK	Turkey	US	All countries
<b>Individual/coalitional strengthening</b>	<b>11 (42,3)</b>	<b>13 (38,2)</b>	<b>47 (56,6)</b>	<b>45 (58,4)</b>	<b>8 (26,7)</b>	<b>25 (36,2)</b>	<b>23 (40,4)</b>	<b>17 (36,2)</b>	<b>34 (42,5)</b>	<b>225 (49,6)</b>
Diplomatic personnel and classified materials	4 (15,4)	2 (5,9)	27 (32,5)	27 (35,1)	1 (3,3)	5 (7,2)	10 (17,5)	4 (8,5)	9 (11,3)	122 (26,9)
Interoperability, intelligence, training	5 (19,2)	7 (20,6)	14 (16,9)	10 (13)	4 (13,3)	10 (14,5)	9 (15,8)	9 (19,1)	14 (17,5)	56 (12,3)
Military assistance	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3 (3,9)	0 (0)	1 (1,4)	0 (0)	4 (8,5)	4 (5)	15 (3,3)
Military consultation and coordination	1 (3,8)	0 (0)	1 (1,2)	2 (2,6)	0 (0)	0 (0)	1 (1,8)	0 (0)	4 (5)	9 (2)
Political consultation	1 (3,8)	4 (11,8)	5 (6)	3 (3,9)	3 (10)	9 (13)	3 (5,3)	0 (0)	3 (3,8)	23 (5,1)
<b>Use of capabilities control</b>	<b>11 (42,3)</b>	<b>11 (32,4)</b>	<b>21 (25,3)</b>	<b>20 (26)</b>	<b>14 (46,7)</b>	<b>28 (40,6)</b>	<b>23 (40,4)</b>	<b>17 (36,2)</b>	<b>32 (40)</b>	<b>83 (18,3)</b>
Use of military resources	6 (23,1)	6 (17,6)	8 (9,6)	8 (10,4)	7 (23,3)	8 (11,6)	9 (15,8)	6 (12,8)	15 (18,8)	23 (5,1)
Targets of violence requirements	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (2,1)	0 (0)	1 (0,2)
Warring parties requirements	2 (7,7)	2 (5,9)	3 (3,6)	3 (3,9)	2 (6,7)	2 (2,9)	3 (5,3)	2 (4,3)	2 (2,5)	3 (0,7)
Monitoring warring parties' behaviour	3 (11,5)	3 (8,8)	10 (12)	9 (11,7)	5 (16,7)	18 (26,1)	11 (19,3)	8 (17)	15 (18,8)	56 (12,3)
<b>Countering non-military threats</b>	<b>4 (15,4)</b>	<b>9 (26,5)</b>	<b>13 (15,7)</b>	<b>9 (11,7)</b>	<b>7 (23,3)</b>	<b>15 (21,7)</b>	<b>8 (14)</b>	<b>13 (27,7)</b>	<b>9 (11,3)</b>	<b>98 (21,6)</b>
<b>Status of forces abroad</b>	<b>0 (0)</b>	<b>1 (2,9)</b>	<b>2 (2,4)</b>	<b>3 (3,9)</b>	<b>1 (3,3)</b>	<b>1 (1,4)</b>	<b>3 (5,3)</b>	<b>0 (0)</b>	<b>5 (6,3)</b>	<b>48 (10,6)</b>
Totals	26 (100)	34 (100)	83 (100)	77 (100)	30 (100)	69 (100)	57 (100)	47 (100)	80 (100)	454 (100)

Table 11. *The goals ruled by security agreements: N. of items (%)*

	Brazil	China	France	Germany	India	Russia	UK	Turkey	US	All countries
<b>Friendship</b>	2 (100)	1 (25)	21 (84)	3 (30)	0 (0)	10 (50)	2 (33,3)	2 (50)	0 (0)	88 (46,1)
<b>Defence</b>	0 (0)	0 (0)	2 (8)	5 (50)	0 (0)	5 (25)	2 (33,3)	1 (25)	5 (55,6)	22 (11,5)
<b>Risk Management</b>	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	24 (12,6)
<b>Neutrality</b>	0 (0)	1 (25)	1 (4)	0 (0)	1 (50)	1 (5)	1 (16,7)	0 (0)	1 (11,1)	2 (1)
<b>Non Belligerance</b>	0 (0)	1 (25)	0 (0)	2 (20)	0 (0)	3 (15)	0 (0)	1 (25)	0 (0)	18 (9,4)
<b>Conflict Resolution</b>	0 (0)	1 (25)	1 (4)	0 (0)	1 (50)	1 (5)	1 (16,7)	0 (0)	2 (22,2)	37 (19,4)
Inter-state conflict resolution	0 (0)	1 (25)	1 (4)	0 (0)	1 (50)	1 (5)	1 (16,7)	0 (0)	1 (11,1)	14 (7,3)
Intra-state conflict resolution	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (11,1)	23 (12)
<b>Totals</b>	2 (100)	4 (100)	25 (100)	10	2 (100)	20 (100)	6 (100)	4 (100)	9 (100)	191 (100)

Finally, the goals of security cooperation are presented in Table 11. In this case the figures are so small that no sound reasoning is possible, except to note that agreements designed to state common security goals are much less substantial for the great powers including Turkey, than for all the states of the international system. Thus, the most fundamental dimension of contemporary security cooperation has been less important for these countries than the means and policies of foreign policy. Here I must add that the figures suggest that since 1989 some great powers have mainly cooperated in order to upgrade their international alignments, redrawing their friendship agreements and/or enmity; some others have also cooperated in redrawing their defence relations. The former countries in particular are Brazil, China, and France; the latter are Germany, Russia, the UK, the US, and Turkey.

To sum up, the comparative analysis of the items ruled through security agreements gives us an idea about Turkey's formal cooperative strategy after 1989. First of all, the country's behavioural pattern is similar to that of the great powers because some distinctive features are common to all them. In particular, Turkey and all the great powers focused on the means and policies of security cooperation, rather than on the basic goals of foreign policy. Moreover, they cooperated to rule arms control (with the exception of the US); the use of military resources; and, interoperability, intelligence and training. On the one hand, thus, like most of the great powers, Turkey aimed at keeping the traditional military factors of international instability under control, such as the diffusion of weapons and the illegitimate use of force. On the other hand, like all the great powers, it cooperated in order to increase its own communication and joint action capabilities. Secondly, notwithstanding these similarities, Turkey stands on its own. As for ruling capabilities, Turkey pursued a comprehensive strategy that also features Russia, because Turkish and Russian security agreements left out no item of security. While putting the strongest emphasis on arms control, like the non-European powers; Turkey and Russia did not abstain from engaging in military capabilities supplies and joint military research and development, like the Western powers. As for security policies, Turkey's most distinctive feature is the very substantial extent to which the country tackled non-military threats, comprising terrorism, which are also important for China, India, and Russia. Moreover like these great powers, Turkey showed little concern for individual and/or coalitional strengthening. However, when signing agreements aimed at regulating this security item these countries developed rela-

tions of political consultations while Turkey developed more concrete relations of military assistance, just as the US did. As regards security goals, Turkey's behaviour is different from that of the non-European powers because, like the Western powers and Russia, it cooperated in defence matters, as well as redrawing its friendship agreements.

*Conclusion: Turkey as a pragmatic status quo power*

Turkey is surrounded by unstable and conflict-ridden areas; it is at the heart of a strategic cross-road that connects Europe, the Middle East and Asia; and, its power is steadily growing thanks to domestic economic and political reforms. As a consequence, Turkey is not only exposed to regional conflicts and instability; it is also a stake-holder in several challenges and crises that are crucial for regional and international security. This paper suggests that, in such a difficult position, Turkish foreign policy is further complicated by the interplay between domestic and international factors. On the one hand, the attitudes and perceptions of public opinion seem to have recently questioned the traditional alignment of the country; on the other hand, the classic dilemma between abandonment and entrapment seems to have taken on a new form that is much more difficult to manage than in the past.

To evaluate how Turkey has reacted to a strategic environment that has become more and more dynamic and complex, this paper compares and studies the security agreements Turkey signed from 1989 to 2010. Like any kind of formal cooperation, security agreements are sets of rules that can also meet actors' non-compliance or be ineffective. Nonetheless, they matter in international politics because they formally state what means, policies and goals of security relations are shared by the signing Parties, thereby compelling them to normatively base their security relations<sup>19</sup>. The study of security agreements can help in understanding the actors' security strategies and priorities; and, the form of stabilised cooperation that they choose to pursue individual and/or collective goals. The research suggests that Turkey can be grouped together with the great powers; but it also has a distinctive cooperative profile in security affairs.

<sup>19</sup> See at least K. GOLDMANN, *International Norms and War Between States: Three Studies in International Politics*, Swedish Studies in International Relations, Scandinavian University Books, Läromedelsförlagen, 1971.

First of all the results show that, while continuing to increase its international standing, Turkey already behaves like the great powers of the international system. It has been actively involved in contemporary normative production; and, several features of security agreements Turkey signed are common to the great powers. Except for some (but important) exceptions, the security agreements of the great powers as well as Turkey's, are more institutionalized than those signed by all the countries of the international system: over time and across space they build stable security relations; they are more embedded in the principles and organizations of the international order; and, the behaviour they rule is more specific and can be more frequently sanctioned. Moreover, they aim to respond to the traditional sources of international instability, because they mainly rule military capabilities production, diffusion and use; while increasing cooperative practices in communication and joint action. Together these distinctive features suggest that the great powers, and Turkey alike, have had a special responsibility in contributing to international security and order since 1989.

Secondly, the research results suggest important variations in the cooperative behaviour of the various great powers. They also show that Turkey is very close to Brazil, China and India, but with distinctive features of its own. On the one hand, like the great non-European powers, Turkey's security agreements are mostly multilateral and are based on international law, they have sanctioning clauses, they are symmetrical, nested in cooperative international organizations, and devoted to rule arms control. Moreover, all these countries showed great concern in countering non military threats, such as terrorism, along with great concern regarding the traditional factors of instability. So far, one can say that the security standing of Turkey and the great non-European powers is a status quo: a cooperative position which is highly institutionalized, builds cooperation relations on the principles and organizations of the pre-existing international order, while affirming reciprocity of commitments and sovereignty and, accordingly, countering both traditional and non military threats to national and international security. On the other hand, Turkey differs from the great non-European powers in several respects. It showed more interest in limiting the duration of agreements, thus increasing its control on cooperation over time. It more frequently signed agreements consisting of exhortations, thus revealing the aim to use them as political rather than operative means. It did not marginalize the most traditional forms of security co-

operation such as military supplies, joint research and development, and military assistance. It also cooperated in defence matters. In this way, Turkey is more similar to some European powers, such as France and, especially, Russia; and, it showed a cooperative position which is much more pragmatic than Brazil, China and India, because of the greater extent to which Turkey used security agreements as a means of national influence and to build a Turkish network of security relations.

Thus, the study of security agreements that has been carried out suggests that Turkey is a pragmatic status quo power: it cooperated to defend the pre-existing international order; and, to prevent military power diffusion both at the state and non-state levels; but, at the same time, it defended its freedom of choice and action. All in all, these results also suggest that Turkey's security strategy has actually diverged from that of its traditional security partners, albeit in a counterintuitive way. This seems to have happened because Turkey has stuck to the international order it shared with its security partners during the Cold War, whereas the cooperative position of some of its traditional allies diverged from it, as it especially happened for the US, the most active country among the great powers, which is also the leader of the Turkish traditional alignment.

**Riassunto** - L'articolo sostiene che dopo il 1989 la Turchia ha gestito con maggiore difficoltà l'interazione fra le determinanti interne ed esterne della politica estera. Al fine di valutare il modo in cui ciò sia avvenuto si studiano gli accordi di sicurezza formalmente stipulati dalla Turchia fra il 1989 e il 2010; e li si confronta con quelli stipulati dalle altre principali grandi potenze contemporanee. I risultati della ricerca suggeriscono che il modello comporta-

mentale della Turchia è simile a quello delle grandi potenze. Essi suggeriscono anche che la Turchia sia raffigurabile come una potenza pragmatica e che tuteli lo status quo. Da un lato, la sua postura cooperativa si avvicina a quella delle grandi potenze non europee, come il Brasile, la Cina e l'India, per la difesa dello status quo; dall'altro lato, tuttavia, essa mostra caratteristiche distintive nella difesa delle proprie libertà di azione e scelta.

## **BOSNIA: MEDIATION ATTEMPTS RECONSIDERED**

by Margherita Levi

### *Introduction*

The aim of this work is an analysis of the peace process that eventually brought to the Dayton Agreement in 1995, and of one of the most recent tools diplomacy has developed in order to face issues involving the international community: the Contact Group. Soon after the end of the Cold War, states were asked to intervene and prove to know how to manage a highly challenging situation. The war in Bosnia witnessed many local actors, helped and supported by the neighbor countries according to ethnic criterion, ending up, therefore, in a very complicated arena. In what soon became one of the bloodiest chapters of the history of the late XX century, the international community understood it could not stand watching without reacting. In this sense, between 1992 and 1994 many attempts to bring the parties to an agreement were made by different international entities, but they all failed due to several reasons. The only protagonist able to arrive to a final ceasefire were the United States. Nevertheless, the intervention of the Contact Group in 1994, even though it did not lead to the end of the conflict, produced some interesting results from a negotiation prospective. It is then important to notice what were its goals, its successes and its failures, as well as the ones reached by the previous efforts during the long and difficult path the several actors went into. States showed their will to cooperate, but perhaps too late and they were also chained in their limits in taking a real common position and in reaching a deal that would have allowed them to be more efficient. Failures in the negotiation process sometime made worse and more often prolonged the

track towards peace. However, there is no doubt that the Bosnian experience represented an important stage where the world community trained itself in order to better face crisis in the future.

### 1. *Historical Background*

The Socialist Federal Republic of Yugoslavia was established in 1945 and it consisted of six republics: Bosnia-Herzegovina, Croatia, Macedonia, Montenegro, Serbia, and Slovenia. With the death of Tito and a harsh economic crisis, nationalist movements and ethnic tensions escalated. Slovenia and Croatia were the first two countries declaring independence from the Federation on June 25, 1991, followed by Bosnia-Herzegovina that declared its sovereignty in October of the same year. After it declared full independence on March 3, 1992, fights for strategic areas began between Bosnian Muslims, Croats and Serbs. The conflict concerned the three ethnic groups within Bosnia (Bosnian Muslims, Bosnian Croats and Bosnian Serbs) and the neighbor countries supporting their own people<sup>1</sup>.

By 1992 the military situation deteriorated and international concern was caught by the Serbian intention of “ethnic cleansing” within Bosnia. Therefore, several peace initiatives were launched to end the conflicts. The European Community made the first attempt, followed by the one of the UN and the EC. USA decided to intervene in February 1994, endorsing the establishment of a confederation of Bosnian Muslims and Bosnian Croats within Bosnia. Later, the Balkan Contact Group began the next peace attempt proposing to divide Bosnia-Herzegovina on the basis of a 49-51% division in favor of Bosnian Muslims and Bosnian Croats. The final US initiative will be based on this proposal. The US effective mediation brought parties to the negotiation table and to the signature of the Dayton Peace Agreement on the 14<sup>th</sup> December 1995, in Paris<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> This quotation and the following one are taken from: N. BERIKER ATIYAS, T. DEMIREL-PEGG, *An Analysis Of Integrative Outcomes In The Dayton Peace Negotiations*, in “The International Journal of Conflict Management”, n. 4, 2001, p. 363.

<sup>2</sup> N. BERIKER ATIYAS, T. DEMIREL-PEGG, *An Analysis Of Integrative Outcomes In The Dayton Peace Negotiations*, cit., p. 364.



## 2. *Efforts of multilateral diplomacy in Bosnia: a too crowded scenario*

This first part will describe what the international actors have done once they decided to intervene to stop the conflict in Bosnia Herzegovina. It will be underlined who they were, how they decided to proceed, where and why they encountered the main problematics in mediating and negotiating agreements between the warring parties. As just said, the Bosnian arena was occupied by many mediators who demonstrated to have different capabilities in the negotiation process. According to N. B. Atiyas, we define negotiation flexibility as “*any action taken to facilitate a movement in the direction of a mutually acceptable agreement*”<sup>3</sup>: precisely what it is supposed to be obtained by actors cooperating to solve a crisis. However, the success of these actions strongly depends on how much a mediator can trust himself in the role of *manipulator* and not only in the one of *facilitator*. The better a mediator is able to change the conflict environment, the more likely it will reach both negotiation flexibility and then a shared agreement, while vice versa a mediator with lower capabilities will only obtain negotiation flexibility, missing to arrive to an agreement<sup>4</sup>. Examples of negotiation flexibility can be modifying a position that does not allow achieving an agreement, the offer of new peace proposals, introducing new aspects that increase the mutual interest, or making concessions. Moreover, we can find negotiation flexibility in two different circumstances. The first one is the situation in which parties try to increase their outcomes decreasing the ones of the enemies and it takes the name of *positional bargaining*. In the second one, parties are willing to cooperate in order to maximize those that they perceive to be mutual interests. This second situation is called *problem-solving*<sup>5</sup>. Negotiation flexibility includes both the steps that parties make in a context of *positional bargaining* in order to arrive to more appealing positions, and the cooperation between them in the case of *problem-solving*. Ne-

<sup>3</sup> This quotation and the following ones are taken from: N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, in “Annals”, n.542, November 1995, pp. 186-187.

<sup>4</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 186.

<sup>5</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 187.

gotiation flexibility finally embraces also the efforts made by parties to move from a situation of *positional bargaining* to one of *problem-solving*, being an agreement in this latter case more likely to be obtained<sup>6</sup>. As mentioned previously, a mediator disposes of different capabilities that he should use to provide negotiation flexibility. If a mediator communicates and interprets information, reduces complexities, provides a better environment for talks, decides which are the issues to face and who will participate in the negotiations, he is acting as *facilitator*, combining the communicator and formulator role. On the other hand, the mediator who acts as *manipulator* knows his influence on the parties and the possibility he has in weakening their inflexible positions. He has power and resources that he employs to change the situation and brings parties to accept an agreement. The *manipulator* is the one able to pass from the negotiation flexibility to the step further, while the *facilitator* will stop at the negotiation<sup>7</sup>.

From February 1992 until the Dayton Agreement, four attempts to bring warring parties to end the conflict were made by the European Community, the UN together with the European Community, the USA and the Contact Group in 1994<sup>8</sup>. This last attempt will be discussed in the next part of this paper. It is important to remind that the end of the conflict was determined by the intervention of the USA in the negotiation process, but that some limited returns were made also by the other actors. West's approach has been deeply criticized already during and then after the war. European countries have been accused to be bound to their competing interests and to have failed in acting as a single entity. Mistakes and, probably, unwillingness to get involved (especially from a military point of view) cannot be hidden, but this does not prevent us from a research on the diplomatic tools used to arrive to Dayton<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 187.

<sup>7</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 190.

<sup>8</sup> This quotation and the following one are taken from: A. CAMISAR, B. DIECHTIAREFF, B. LETICA, C. SWITZER, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, Final Research Paper, The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2005, p. 4.

<sup>9</sup> A. CAMISAR, B. DIECHTIAREFF, B. LETICA, C. SWITZER, *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords*, cit., p. 5.

The first efforts were made by the European Community through the figures of Jose Cutiliero, chief negotiator, and Lord Carrington, chair of the EC - sponsored peace conference. Their plan proposed the division of Bosnia and Herzegovina in three units along “ethnic lines”. Cutiliero and Lord Carrington tried to convince the parties to discuss the reasons of their disagreement and they also tried to force the situation by involving the UN. Indeed, a heavy trade embargo was imposed to Serbia and Montenegro by the UN Security Council with the aim of weakening the two main aggressors. Finally, mediators tried to isolate politically Yugoslavia by excluding it from the Conference on Security and Cooperation in Europe. But none of these challenges was efficient enough to convince the parties to come to an agreement. The worst aspect was the evident criticism USA made of the three ethnic units, to which they firmly opposed. We can understand how this made the EC loosing credibility in front of the international arena and how badly it influenced the negotiation. Therefore, Lord Carrington resigned on the 25<sup>th</sup> August 1992 and there was the perception that the EC was leaving the way to the UN<sup>10</sup>. This first attempt lacked of a uniform and compact approach and it concluded with a failure. Nonetheless, some *negotiation flexibility* behaviors can be observed. Even though rejected later, the EC peace plan was signed on the 18<sup>th</sup> March 1992 by Serbs, Bosnian Muslims and Croats. They agreed on a new cease-fire in April and, when it also failed, to another one in July. They also decided to meet on the 27<sup>th</sup> of July in London, where they formed a committee dedicated to human rights violations. Thanks to the London Peace Conference it was decided that Serbian forces would lift the siege of several Bosnian cities, give the control of heavy arms to the UN and close detention camps. As last result, six working groups were established to take care of all the problems related to the conflict<sup>11</sup>. Therefore, it cannot be stated that this first international intervention did not make any step in the right direction. Surely, its negotiating power was still too weak, as well as its manipulative one.

<sup>10</sup> This quotation and the following one are taken from: N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 191.

<sup>11</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 192.

The second attempt to end the conflict was brought on by a common effort of the EC and the UN. At the London Peace Conference the International Conference on Former

Yugoslavia affirmed itself as the new forum for peace negotiations and started to work permanently in Geneva<sup>12</sup>. The new mediators and responsible for peacemaking activities were Lord David Owen, chief negotiator on the Balkans, and Cyrus Vance, representative of the UN. Their plan meant to divide Bosnia and Herzegovina in 10 provinces with large autonomy, under a weak central government. The idea was opposed by the US that found it unfair towards Bosnian Muslims. Without US support, the whole negotiation failed. Also in this case, however, there had been some positive signs from the conflicting parties. Although they finally did not meet, on the 14<sup>th</sup> September 1992 they agreed to open discussions to end the fighting. Some concessions were also put on the table by the Bosnian president, clear sign that mediators had been able to fruitfully use their negotiation capabilities. From January to May 1993 discussions continued on mainly three topics: the drawing of a new Bosnian map, the constitutional framework and the agreement on a cease-fire. Even if Bosnian Muslims and Bosnian Croats decided for a joint interim government to implement the plan sponsored by Owen and Vance, Bosnian Serbs refused the proposal of a federation. This way, also the Vance-Owen mediation crashed down<sup>13</sup>.

These divergences between US and Europe brought Cyrus Vance to resign in May 1993. He was succeeded by Thorvald Stoltenberg, former UN High Commissioner for Refugees. In July 1993 negotiations renewed in Geneva where an agreement on constitutional principles calling for the establishment of a Union of Republics of Bosnia Herzegovina was secured. The project was proposing three constituent republics organized according to the three ethnic groups sharing the national territory. This would constitute the first step to a confederation<sup>14</sup>. The Bosnian Muslims were very critical about the partition of the country and soon negotiators realized that the main

<sup>12</sup> This quotation and the following ones are taken from: F. NUMANAJ, *Bosnia and Herzegovina – A State of States! Dayton Interventionism and the State Building Process*, European University for Peace Studies (EPU), Stadtschlaining, Austria, December 2008, p. 8.

<sup>13</sup> F. NUMANAJ, *Bosnia and Herzegovina – A State of States! Dayton Interventionism and the State Building Process*, cit., p. 11.

contentious was the definition of the boundaries of each republic. After long and difficult discussions, the Bosnian Muslim republic was to receive 30 percent of national territory, the Serbs 54 percent and 16 percent to the Croats. Obviously, the Owen-Stoltenberg plan gave chance to believe that the Serbs had been visibly favored and Bosnian Muslims immediately expressed their disagreement through a parliament vote in order to continue negotiations but rejecting the peace proposal. Bosnian Muslims attitude depended also on the US's contradictory behavior. If, on the one hand, US were seeking the Bosnian Muslim to accept the plan, on the other one they were reporting to the Muslim presidency their will of a military intervention in Bosnia, but without showing any real and concrete intention to move in that way. In the end, the Owen-Stoltenberg proposal did not succeed to convince the Bosnian Muslims and in September 1993, the Bosnian Assembly dismissed the proposal<sup>15</sup>.

Looking for the *flexible negotiating* behavior in this phase, it is worth to mention the agreement that Serbs and Croats reached on the 19<sup>th</sup> January 1993, opening official representations offices in each other's capital. Regardless for this agreement, however, little progress on the main problems was actually achieved. Moreover, the whole negotiating process was interrupted by the shelling at the marketplace in Sarajevo by Serbian heavy artillery in February 1994, after which USA decided to take an active stand on the conflict<sup>16</sup>.

In their first real attempt USA acted as *manipulator*, creating new structures that provided the parties with enough negotiating flexibility to reach an agreement. The US success was linked to the fact that they first changed the structure of the conflict and, then, brought parties together to negotiate a text, while in the precedent attempts the texts had been used as basis for the negotiation process. US could also count on a high leverage of own resources, power, influence and persuasion. US mediators demonstrated to know how and when to act<sup>17</sup>. They took

<sup>14</sup> F. NUMANAJ, *Bosnia and Herzegovina – A State of States! Dayton Interventionism and the State Building Process*, cit., p. 11.

<sup>15</sup> F. NUMANAJ, *Bosnia and Herzegovina – A State of States! Dayton Interventionism and the State Building Process*, cit., p. 12.

<sup>16</sup> This quotation and the following ones are taken from: N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 197.

<sup>17</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 199.

three main concrete initiatives to resolve the conflict. First of all they provided leadership in arranging the 10-day NATO ultimatum. Second, US established credibility through a wise use of threats, as the constant “*fly and die*“ message addressed to the Bosnian Serbs or the withdrawal of US diplomatic corps from Serbia. Finally, on the 28<sup>th</sup> February 1994, American fighters shot down four Serb military aircrafts over Bosnia, an action that Russia did not oppose. This was a very clear signal that US were not playing or, as President Clinton declared, USA were “*dead serious!*”<sup>18</sup>.

This was also the end of the EU and UN leadership over the peace talks, from now on organized in Washington and Moscow and not anymore held in Geneva and over which US leadership was obvious. US proved additional ability by emphasizing the fact that Bosnian Muslim and Bosnian Croats were victims of a common enemy, underlying an important commonality to push the two groups to feel closer to each other. In this way Bosnian Serbs, indicated as principle responsible, felt weaker and isolated. By using the stick and carrots strategy, the USA made sure that Bosnian government accepted the negotiation as only mean to gain some territory, avoiding force. In addition, they warned the Croatian government to stop supporting the Bosnian Croats. The incentives (the carrots) USA offered included limited EU membership, being part of NATO’s Partnership for Peace program and the access to international financial institutions as the IMF and the World Bank<sup>19</sup>. USA conquered Bosnian Muslims and Bosnian Croats trust promising to them at least the 33.3 percent and the 17.5 percent respectively of Bosnia and Herzegovina. The remaining was left to the Serbs. On the 2<sup>th</sup> March 1994 the two parties approved a document for a federation and on the 18<sup>th</sup> they signed a formal agreement<sup>20</sup>. At the end of the same month, the parties agreed on the creation of a federation between Bosnian Croats and Bosnian Muslims and a loose confederation between them and Croatia.

<sup>18</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 198.

<sup>19</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., p. 199.

<sup>20</sup> N. BERIKER ATIYAS and T. DEMIREL-PEGG, *An Analysis Of Integrative Outcomes In The Dayton Peace Negotiations*, cit., p. 364.

### 3. *The Balkan Contact Group: limits and triumphs*

The idea to use the Group as an alternative diplomatic tool for the Bosnian conflict was first discussed between the co-chairmen of the International Conference on the Former Yugoslavia (ICFY), Owen and Stoltenberg, and the representatives of the United States. The initiative became possible when the United States showed great willingness to be involved in the diplomatic process, frozen a year earlier<sup>21</sup>. The Group brought together key global actors that could influence the outcome of the process. Established on the 19th of April 1994, it was composed by the United Kingdom, France, Germany, the US and Russia and it served the purpose of coordinating the separate diplomatic efforts of the European Union, Russia, and the United States<sup>22</sup>.

The Balkan Group represented a different mediation tool since it provided an informal framework for mediation and, thus, it benefited from a more flexible and confidential *modus operandi*. However, we need to remind that its effort stalled just few months after its creation, since its program was rejected by the Bosnian Serbs and the situation was solved only with the final US commitment to put an end to the conflict. Although it did not succeed in bringing the parties to an agreement, the Contact Group proposed the same strategy of division of the Bosnian territory that will be used later by the US<sup>23</sup>.

Initially, it focused on two main issues: drawing a territorial map as basis for the political settlement of the conflict and attempting to break the ties between Serbia and Bosnian Serbs. In this sense, it showed that there was a clear link between the suspension of sanctions against Serbia and Serbian behavior in the conflict. The map was presented to the warring parties in July 1994 and it provided for a division of the Bosnian territory into two parts: the 51 percent to the Bosnian Muslims-Croats federation and the 49 percent to the Bosnian Serbs.

<sup>21</sup> N. BOYIADJIEVA, K. GROZEV, *Diplomacy, International Intervention And Postwar Reconstruction: Interactions Between States, International Organisations And Local Authorities In The Implementation Of The Dayton Accords For Bosnia And Herzegovina*, in "Intercultural Communication and Diplomacy", p. 335.

<sup>22</sup> Q. QERIMI, *An Informal World: The Role And Status Of "Contact Group" Under International Law*, in "Chi-Kent J. Int'l & Comp. Law", pp. 130-131.

<sup>23</sup> N. BERIKER ATIYAS, T. DEMIREL-PEGG, *An Analysis Of Integrative Outcomes In The Dayton Peace Negotiations*, cit., p. 364.



The latter rejected it defining it as an “American diktat”<sup>24</sup>. From this moment onwards, the Contact Group started suffering of deep splits on every side. Publicly, it insisted that the first step to further negotiations was the Bosnian Serbs acceptance of the map, and as a result negotiations with them ceased, since Bosnian Serbs wanted to compromise on the map. Internally the situation was not better: on one side USA and Germany wanted to lift the arms embargo on the Bosnian Muslims to let them be better equipped to fight the Bosnian Serbs. On the opposite side France and United Kingdom opposed this idea, believing that it would have only lead to a wider war. Meanwhile, Russia was asking for changes in the CG plan to make it more attractive for the Bosnian Serbs. It is evident that unity was missing. Although a number of attempts to deal with the issues was made by the UK, France and Russia in the late 1994 and 1995, all of them were rejected by the warring parties or the USA and Germany<sup>25</sup>. By the summer of 1995 its dissolution looked imminent until the United States were pushed to a more proactive diplomacy by British and French talks of withdrawing their troops from Bosnia. As already said, US negotiation will eventually bring the parties to sign the Dayton Agreement in December.

The Contact Group undoubtedly gave some important contributions. First of all, it established a new negotiation over a new peace plan which, despite it was rejected, remained the basis for the settlement of the future negotiations from summer 1994 onwards. Second, for the first time from the beginning of the conflict, it gathered consensus among the major international actors, aiming to promote a single mediation effort. Within its framework, it was possible to discuss narrower and more focused agreements between a more limited number of actors, an advantage if compared, for instance, to the wider reality within the United Nations. Lastly, the CG was an important tool in fostering a stable peace process because, thanks to the attention it captured from the international community, it made more difficult for the members to desert the negotiation<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> This quotation and the following ones are taken from: H. LEIGH-PHIPPARD, *The Contact Group on (and in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?*, in “International Journal”, n. 2, Spring 1998, p. 308.

<sup>25</sup> H. LEIGH-PHIPPARD, *The Contact Group on (and in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?*, cit., p. 309.

<sup>26</sup> H. LEIGH-PHIPPARD, *The Contact Group on (and in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?*, cit., p. 314.



On the other hand, the Contact Group suffered from the serious internal division that undermined its approach towards mediation. Too often its members showed incertitude and disagreement concerning how to manage the territorial issue in Bosnia and, failing to come to a common statement, they probably prolonged the conflict resolution process.

When deciding to cease all contacts with Bosnian Serbs after they had refused the plan, the CG failed also to fulfill its role of communicator since its unwillingness to mediate hindered *negotiation flexibility*<sup>27</sup>.

So, while joint actions through the CG brought some advantages, it was clear that the need for maintaining unity at all costs represented an issue itself. In order for a joint action to be successful, it is necessary for the mediators to share a common understanding of the objectives and of the way to achieve them. But the problem within the CG was that it included states that were looking for conciliating their different approaches to the problem. Consequently, becoming unity fragile over time, CG members struggled to give the impression to hold together, but “*the effort to do so meant that the maintenance of unity, rather than conflict resolution, became its priority*”<sup>28</sup>.

## Conclusion

The conflict in Bosnia and Herzegovina represented an important challenge to the new international community just born after the dissolution of the USSR, its mechanism and balances in international relations. The logic of the two main actors competing and deciding on every international front was not valid any more and a constellation of smaller, but equally motivated actors came to the surface committed to affirm its own prospective. The difficult and long path that brought to the end of the war in 1995 proves how demanding negotiation can be. Asked to cooperate and to agree for the good of a third party, states did not always respond properly, tending to put first their own interests and showing difficulties in mediating a common prospective. Especially

<sup>27</sup> N. BERIKER ATIYAS, *Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina*, cit., pp. 186-187.

<sup>28</sup> H. LEIGH-PHIPARD, *The Contact Group on (and in) Bosnia: an Exercise in Conflict Mediation?*, cit., p. 319.

when talking about conflict management, diplomacy becomes a major tool with a huge potential. Obviously, a real commitment in solving the situation needs to be found and egoistic approaches and personal interests should be put apart.

Probably still too young, the international community did not reach its goal during both the two phases and it had to leave the stage to a major power. The two approaches demonstrated to bring limits and issues within themselves. The efforts made before the establishment of the CG were “too crowded”: too many voices demanding for different things. While vice versa, for joint action through the CG the obstacle was represented by the necessity of keeping unity as the only way to act efficiently. Being the Balkan CG one of the first used in all history, it is possible to assume that it lacked of exercise, but that it represented an important step for the future of informal diplomacy.

Nevertheless, between 1992 and 1994, states applied strategies and skills that allowed them to conquer some small, but anyway important, and sometime even crucial, intents.

**Riassunto** - Questo saggio si prefigge l'obiettivo di chiarire i passaggi principali che portarono, nel 1995, alla firma degli Accordi di Dayton ed alla fine del conflitto in Bosnia. Attenzione è data in particolar modo all'intervento ed al contributo svolto da uno dei mezzi più moderni elaborati in diplomazia: il Contact Group. Sebbene solo l'intervento degli Stati Uniti si sia rivelato determinante per l'esito del conflitto, di indubbio interesse è l'analisi dei tentativi di cooperazione diplomatica mossi da diversi paesi. Il conflitto

bosniaco ha rappresentato il primo grande palcoscenico sul quale le potenze internazionali sono dovute tornare ad esibirsi, confrontandosi con quello che, sullo sfondo di una Guerra Fredda da poco conclusasi, era divenuto il nuovo equilibrio di potere. Quello che di per sé fu un fallimento della comunità internazionale, a livello diplomatico rappresentò un importante banco di prova che preparò i suoi protagonisti ad affrontare diversamente le sfide future.

## GAETANO SALVEMINI FRA MERIDIONALISMO E FEDERALISMO

di Arturo Colombo

Nato a Molfetta nel 1873, quando la destra storica era ancora al potere, sappiamo che Gaetano Salvemini trascorre un'infanzia e una giovinezza in un ambiente familiare segnato da gravissime difficoltà economiche, ma con una fortissima volontà di reagire<sup>1</sup>. Tant'è vero che fin dal 1898, con la solita sincerità che lo avrebbe accompagnato tutta la vita, non esita a confessare: "Vorrei essere un rassegnato ma non posso", aggiungendo: "Quand'anche riuscissi a diventare ricchissimo, continuerei a essere un ribelle". Ma abbandona presto il Sud, per frequentare gli studi universitari a Firenze, dove ha la fortuna di conoscere personalità illustri dell'ambiente accademico; e *in primis* di seguire l'esemplare lezione civile di Pasquale Villari, che per tutta la vita continuerà a considerare uno dei suoi maestri. Nel 1922, dopo aver stretto amicizia anche con il giovane Piero Gobetti, sarà pronto a confessare che "illuminismo, storicismo, marxismo" costituivano per lui "le basi del suo pensiero", non senza sentirsi in dovere di precisare: "per me Marx è un grande storico, più che un economista o un filosofo".

Professore emerito dell'Università di Pavia. Testo della relazione tenuta alla Casa della Cultura di Milano il 13 novembre 2013 nel ciclo dedicato a "Storici e storia d'Italia del '900".

<sup>1</sup> Per la bibliografia riguardante la vita di Salvemini rimando a: E. TAGLIACOZZO, *Nota biografica* in AA.VV., "Gaetano Salvemini", Bari, Laterza, 1959, pp. 211-270, e E. TAGLIACOZZO, *Gaetano Salvemini nel cinquantennio liberale*, Firenze, La Nuova Italia, 1959; M.L. SALVADORI, *Gaetano Salvemini*, Torino, Einaudi, 1963; AA.VV., *Gaetano Salvemini tra storia e politica*, in "Archivio Trimestrale", n. 3-4, 1982; G. CINGARI (a cura), *Gaetano Salvemini tra politica e storia*, Bari-Roma, Laterza, 1986; G. QUAGLIARIELLO, *Gaetano Salvemini*, Bologna, il Mulino, 2007. Ricco di citazioni, anche se da taluno criticato, è il testo di G. DE CARO, *Gaetano Salvemini*, Torino, UTET, 1970 (per esempio cfr. P. SYLOS LABINI, *Un libello su Salvemini*, in "Il Ponte", n. 5, 1970, pp. 1674-1685).

Come storiografo l'*iter* lo comincia molto presto. Infatti, dopo uno scritto dedicato a *Un Comune rurale nel secolo XIII*, il 1899 segna la pubblicazione del suo studio su *Magnati e popolani in Firenze dal 1280 al 1295*<sup>2</sup>, che illustra lo scontro avvenuto fra i “magnati”, ossia da un lato la vecchia nobiltà feudale integrata con quella che potremmo definire come “alta borghesia” *ante litteram*, e dall’altro, i “popolani”, ossia l’insieme della classe manifatturiera e commerciale. È uno schema, a dire il vero, abbastanza semplice, anzi semplicistico: tant’è vero che di lì a pochi anni lo stesso Salvemini sarà il primo a ammetterlo e a riconoscere che la cosiddetta lotta fra le classi non si può ridurre così semplicemente, come sono portati a credere quelli che Salvemini qualifica, anzi squalifica, come “i semplicioni”. E infatti, già nel 1922, sempre rivolgendosi a Gobetti, era pronto a riconoscere che “*Magnati e Popolani* vorrei rifarli [...], per dare della vita comunale un’idea più complessa e meno semplicistica”.

Ma il '98 è un anno-chiave nella biografia intellettuale salveminiiana, perché si verifica quello che potremmo chiamare il simbolico, e determinante, “incontro” con Carlo Cattaneo, che dopo di allora diventerà un riferimento fisso della sua *Weltanschauung*, tanto da fargli confessare: “Sento nella mia testa il cervello di Cattaneo”. E la riprova più concreta di questo suo costante, e sempre vivo, interesse Salvemini ce la offre attraverso l’esemplare antologia de *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo*, che pubblica nel '22, chiarendo fin dalle pagine introduttive che per il “Gran Lombardo” la teoria federalista “si opponeva sì alla fusione tumultuaria di tutti gli Stati italiani in uno Stato solo, ma non si opponeva né all’immediata unità nazionale né alla graduale unificazione delle legge”<sup>3</sup>.

C’è un’altra confessione, che considero molto importante per comprendere quanta franchezza ha sempre caratterizzato Salvemini e accompagnato il suo lavoro storiografico: “Io non so la storia – sostiene – io so e conosco alcuni periodi storici ai quali ho dedicato i miei studi personali”. Lo dimostra il testo su *I partiti politici milanesi nel secolo*

<sup>2</sup> Nella collana “Opere di Gaetano Salvemini” cfr. G. SALVEMINI, *Magnati e popolani in Firenze dal 1280 al 1295*, a cura di E. SESTAN, Milano, Feltrinelli, 1974, dove come Introduzione-Prefazione è ripubblicato il saggio di E. SESTAN, *Salvemini storico e maestro*, in “Rivista Storica Italiana”, n. 1, 1958, pp. 5-43.

<sup>3</sup> Cfr. l’Introduzione a *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo scelte da Gaetano Salvemini*, Milano, Treves, 1922, p. XVII. Mi permetto di rinviare anche all’antologia di Cattaneo, *No allo Stato compatto*, a cura di A. Colombo, Milano, Barion, 2013.

XIX, apparso nel 1899, che tende a dimostrare, contro le tesi sostenute dagli “sporchi moderati” (i Gioberti, i Cavour, i Rattazzi), che doveva essere la democrazia risorgimentale a “cacciare” gli austriaci, così da riuscire sul serio a “fondare la libertà”<sup>4</sup>. Ma sul piano più propriamente politico, in quegli stessi anni, fra il ’98 e l’inizio del ’900 – collaborando a riviste come “Critica Sociale” di Filippo Turati (dove usava anche l’eloquente pseudonimo “Il Federalista”, e Turati nel dicembre del 1904 lo spronava: “ti autorizzo a essere anche più malvagio del consueto. Non lo sarai mai abbastanza”<sup>5</sup>) o “Educazione politica” di Arcangelo Ghislieri –, Salvemini avvia la sua vivace polemica.

È una polemica contro quello che fin dal 1898 aveva definito, volta a volta, come lo Stato “accentratore”, o “divoratore”, o addirittura “distruttore”; ma è altresì una denuncia, sempre ben documentata, della cosiddetta “questione meridionale”, dove Salvemini mette subito sotto accusa non solo lo Stato “accentrato”, che gravava su tutto il Sud, e ne ritardava lo sviluppo, ma denuncia, forse con ancora maggior forza, la struttura sociale semif feudale che manteneva il latifondo, impediva la formazione di una borghesia moderna, permetteva l’esistenza di una nobiltà fondiaria “ingorda, violenta, prepotente, assenteista”, nonché di una piccola borghesia “affamata cacciatrice di impieghi e sfruttatrice dei contadini” e di un “enorme proletariato, oppresso, disprezzato da tutti, privo di qualunque diritto, servo nella sostanza se non nella forma”<sup>6</sup>.

Così, aggiunge Salvemini, il meridione finiva per diventare addirittura un vero e proprio “mercato per i prodotti industriali del Nord”. Da qui il rifiuto sempre più netto nei confronti dell’accentramento amministrativo e – come unica alternativa efficace – la ricerca di una soluzione “federale”, indispensabile alle masse del meridione, purché avvenisse attraverso l’aiuto delle forze e dei partiti popolari del Nord d’I-

<sup>4</sup> Mi permetto di segnalare la recente edizione di Salvemini, *I partiti politici milanesi nel secolo XIX*, a cura di A. Colombo, Milano, Mursia, 2012.

<sup>5</sup> Cfr. la corrispondenza fra Turati e Salvemini in Salvemini, *Carteggi*, vol. I (1895-1911), a cura di E. Gencarelli, Milano, Feltrinelli, 1968; il riferimento a questa lettera è a p. 318.

<sup>6</sup> Cfr. il saggio di G. CINGARI, *Salvemini e «il Mezzogiorno»*, in G. CINGARI (a cura), “Gaetano Salvemini tra politica e storia”, Bari-Roma, Laterza, 1986, pp. 103-120; inoltre M. ALICATA, *L’esperienza meridionalistica di Gaetano Salvemini*, in “La battaglia delle idee”, Roma, Editori Riuniti, 1968, pp. 99-110 e più di recente l’antologia di Salvemini, *La sinistra e la questione meridionale*, a cura di G. RUSSO, Milano, RCS Quotidiani, 2011, oltre a L. BASSO, *Salvemini socialista e meridionalista*, Manduria, ed. Lacaita, 1959.

talia, perché nessuna concreta riforma è possibile se ci si affida agli “indigeni”, del tutto incapaci di “maneggiare il potere”. C’è in proposito un intervento sulla rivista “Il Pensiero Contemporaneo” del maggio 1899, dove Salvemini precisa che, per dare l’avvio a un’effettiva soluzione della questione meridionale, diventa indispensabile “un larghissimo e radicale decentramento”, in grado di togliere “dalle mani del governo centrale l’istruzione, l’amministrazione finanziaria, la polizia, l’esercito”, per affidare tutte queste “attribuzioni a regioni e comuni”, lasciando al governo centrale di occuparsi solo della politica estera, della politica monetaria, della legislazione civile, criminale, commerciale: tutte funzioni che interessano “la collettività nazionale”.

Dunque, nel progetto salveminiano solo con un autentico ordinamento federale si riuscirà a superare il “dualismo fra le due Italie” e si sarà finalmente in grado di ottenere una “vera unità degna di essere difesa, curata e gelosamente custodita”. Ma c’è di più: ancora nell’ottobre del 1901 Salvemini interviene a sostenere che – una volta adottato il federalismo (anche se il suo rimarrà sempre un federalismo *sui generis*, inteso soprattutto come difesa delle autonomie municipali<sup>7</sup>) – “i Comuni perfettamente autonomi sentirebbero il bisogno di associarsi fra loro in federazioni regionali” e l’Italia finirebbe per trasformarsi “da Stato unitario a Stato federale”, riuscendo così a conquistare “tutti i vantaggi inestimabili del federalismo, senza bisogno di una vera e propria rivoluzione amministrativa, la quale difficilmente potrebbe andare disgiunta da una rivoluzione politica”<sup>8</sup>.

\* \* \*

In base a quel “concretismo” di stampo cattaneano, Salvemini non solo è favorevole a un’autentica politica per le riforme, ma rifiuta con uguale fermezza ogni ricorso al “rivoluzionarismo”, spesso velleitario e inconcludente. Tant’è vero che in un articolo, apparso sull’“Avanti!” del 18 agosto, arriverà a sostenere che “il giorno in cui i nostri Comuni si federeranno fra loro e lanceranno audacemente al Governo il grido di guerra, in quel giorno la presente organizzazione reazionaria sentirà una scossa, che avrà effetti pari a quelli di una rivoluzione politica

<sup>7</sup> Cfr. M. DEGL’INNOCENTI (a cura), *Gaetano Salvemini e le autonomie locali*, Manduria, ed. Lacaita, 2007.

<sup>8</sup> Cfr. M. GANCI, *Il “federalismo” di Gaetano Salvemini*, in “Società”, n. 2, 1960, pp. 239-255.

vittoriosa”. Ecco perché uno studioso attento come Ivo Biagianti si è sentito in dovere di chiarire che “il federalismo in Salvemini, proprio perché privo delle forzature che lo rendono utopico e astratto, si coniuga con il concretismo, con il problemismo, con il riformismo, e costituisce una posizione ricorrente, che troviamo a lungo invariata”<sup>9</sup>.

Ma vale la pena di ricordare anche altre affermazioni che non è difficile ricavare dagli scritti salveminiani, per chiarire ancora meglio il senso della sua propensione verso un sistema politico di tipo federale. Per esempio, nell'estate del 1900 su “Critica Sociale” scrive: “Finché vi sarà un potere centrale incaricato di distribuire strade, ponti, acquedotti, istituti di istruzione, tribunali, ecc. con lo Stato monarchico o repubblicano [...], vi saranno sempre sperequazioni artificiali e ingiustizie fra le parti dello Stato”. Anzi, è proprio da una simile premessa che si può ricavare ancora meglio la tesi di Salvemini, per il quale il Mezzogiorno non solo costituisce un'autentica “questione nazionale” ma in un simile *status* non c'entrano motivi climatici o addirittura razziali<sup>10</sup>.

Le cause fondamentali, quelle che bisogna essere in grado di rimuovere, sono “esclusivamente sociali”. Di conseguenza, “non saranno né i latifondisti né i piccoli borghesi quelli da cui partirà il movimento di riforme”; semmai un simile “movimento” occorrerebbe cercarlo altrove, vale a dire “nel proletariato rurale”. Eppure – non si stancherà di ribadire Salvemini – fin tanto che “sventuratamente” i contadini meridionali verranno “lasciati a sé stessi”, non saranno in grado di fare alcunché. E il motivo è sempre lo stesso: quei contadini “hanno bisogno di essere illuminati e guidati. Ma non hanno intorno chi possa illuminarli e guidarli”. Nasce, anzi si sviluppa così quella che dobbiamo considerare l'autentica novità sostenuta da Salvemini. Per lui quelli cui spetterebbe pensarci e impegnarsi seriamente sono i riformisti settentrionali; ma, purtroppo, non risulta che ci sia alcuna concreta

<sup>9</sup> Cfr. il saggio di I. BIAGIANTI, *Il federalismo di Salvemini*, in G. CINGARI (a cura), “Gaetano Salvemini tra politica e storia”, Bari-Roma, Laterza, 1986, pp. 198-247.

<sup>10</sup> Cfr. i numerosi interventi, anche chiaramente in dissenso con gli stessi militanti socialisti, ora in G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfè, Milano, Feltrinelli, 1963, nonché N. PIERRI, *La questione meridionale*, in AA.VV., “Gaetano Salvemini nella cultura e nella politica italiana”, Roma, Edizioni della Voce, 1968, pp.155-163 e S. LUCCHESI, *Federalismo, socialismo e questione meridionale in Gaetano Salvemini*, Manduria, ed. Lacaita, 2004.

forma di collegamento, né di alleanza, fra il proletariato del Nord e i contadini del Sud<sup>11</sup>.

Poco più tardi – anche stavolta su “Critica Sociale” (per esempio, sul numero del 15 gennaio e 1 febbraio 1903) – ribadisce: “Appunto perché bado alle necessità dell’Italia meridionale sono federalista, e contribuì *in illo tempore* a promuovere quel movimento per l’autonomia comunale, che poi si è con mio indicibile rammarico trasformato in una farsaccia di cattivo genere”. Ma, come ulteriore aggravante, Salvemini non manca di coinvolgere anche chi – fin dagli inizi del XX secolo – teneva le redini del potere. Ecco perché già nel 1904 prende l’avvio la polemica nei confronti di Giolitti, che Salvemini (come sappiamo un po’ tutti) definisce addirittura “ministro della malavita”<sup>12</sup>, non solo perché ha mancato di realizzare e garantire il promesso decentramento, come aveva sostenuto quand’era un semplice deputato, ma perché non aveva rinunciato a adoperare come arti di governo – al posto di un’indispensabile politica delle riforme – anche il ricorso alla corruzione e all’asservimento del Mezzogiorno.

Da qui, come immediata reazione, Salvemini avanza la richiesta di introdurre, al posto del voto censitario, il suffragio universale, a patto però che si accompagni a una politica decisamente federalista, intesa – non dimentichiamocelo mai – come netta antitesi a qualunque pretesa di separatismo. “Nessun intervento del governo centrale negli affari amministrativi del Sud” ripete ancora una volta nel già citato numero della “Critica Sociale” degli inizi del 1903, e precisa quello di cui è indispensabile poter disporre, ossia un “rispetto scrupoloso delle iniziative locali, lentamente ma sicuramente riparatrici, dopo che sia stata permessa per via del suffragio universale la spontanea formazione di essa”. Solo così, spiega Salvemini, “l’Italia meridionale troverebbe da sé la via per liberarsi da tutte le vergogne che la opprimono”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Oltre alle osservazioni, ancora attuali, di L. BASSO, *Salvemini socialista e meridionalista*, cit., cfr. a proposito del “nostro debito con Gaetano Salvemini” le considerazioni di L. COMPAGNA, *Il meridionalismo liberale. Antologia degli scritti*, a cura di G. Ciranna e E. Mazzetti, Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 51-62.

<sup>12</sup> A proposito dello scritto su “Il ministro della malavita”, cfr. G. SALVEMINI, “*Il ministro della mala vita*”, e altri scritti sull’Italia giolittiana, a cura di E. Apih, (vol. I della serie “Mezzogiorno e la democrazia italiana”), Milano, Feltrinelli, 1962, nonché, più di recente, G. SALVEMINI, *Il ministro della mala vita*, a cura di S. Bucchi, Torino, Bollati Boringhieri, 2007.

<sup>13</sup> Cfr. l’interessante interpretazione di M. ALICATA, “L’esperienza meridionalista di Gaetano Salvemini” in *La battaglia delle idee*, Roma, Editori Riuniti, 1968, pp. 99-110.



Anzi, al congresso del partito socialista, che si svolge a Firenze pochi anni dopo, nel 1908, riesce a ottenere che si crei un apposito Comitato meridionale pro-suffragio universale, con lui stesso chiamato a farne il presidente. Ma di lì a poco – ossia il 28 dicembre del 1908 – succede qualcosa che colpisce il suo stesso percorso biografico, perché si verifica il tremendo terremoto di Messina nel quale trovano la morte la moglie, cinque figli e una sorella di Salvemini. Lui si salva, solo perché si trovava in provincia di Bari a fare propaganda a favore del suffragio universale. Non va dimenticato che in quell’occasione Mussolini telegraferà che con Salvemini scompare “una delle più belle figure del socialismo italiano”, salvo poi – appena diventerà un suo avversario politico – definirlo “cervello terremotato”...

Salvemini è stato anche un convinto interventista durante la guerra 1915-’18; e Piero Jahier ricorda come, all’indomani di Caporetto, proprio Salvemini “è venuto a ringraziare il popolo in uniforme che subito dopo la ‘disgrazia’ si è ripreso e tien duro alle frontiere”<sup>14</sup>. Arriviamo così al 1922 con la famigerata marcia su Roma e il fascismo al potere trasformatosi presto in dittatura, che non significa soltanto negazione dei princìpi di libertà ma comporta anche un crescente assolutismo centralistico: vale a dire un sistema di totale negazione di ogni minima forma di federalismo. Di conseguenza, anche stavolta il no di Salvemini è immediato e perentorio. In un giro di tempo relativamente breve, Salvemini dà vita, a Firenze, all’esperienza del foglio di opposizione, il “Non Mollare”, promosso con Ernesto Rossi, i fratelli Rosselli e qualche altro. Né basta, perché di lì a poco decide di lasciare l’Italia, abbandona l’insegnamento universitario e nel novembre del ’25 si trasferisce al di là della Manica, in Inghilterra, non senza aver confessato: “la mia ripugnanza per un governo di assassini è più forte del mio attaccamento ai miei alunni”.

Naturalmente, durante questo periodo di volontario, ma non meno difficile, esilio<sup>15</sup>, Salvemini non combatte solo contro il fascismo: tant’è vero che credo si possano individuare almeno cinque battaglie – in parte fra loro complementari – in cui si troverà impegnato pressoché *full time*<sup>16</sup>. Certo, prevalente, o addirittura dominante, rimarrà sem-

<sup>14</sup> Cfr. A. ASOR ROSA, *La cultura*, in “*Storia d’Italia*”, Torino, Einaudi, 1975, vol. IV, n. 2 (dall’Unità a oggi), p. 1350.

<sup>15</sup> Per gli anni dell’esilio cfr. P. AUDENINO (a cura), *Il prezzo della libertà. Gaetano Salvemini in esilio (1925-1949)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

<sup>16</sup> Mi permetto di rinviare a quanto ho sostenuto fin dal 1983 a proposito delle “Cin-

pre la battaglia contro Mussolini, la sua “banda” e i fascisti in genere. Basta ricordarsi di quel graffiante giudizio salveminiiano, che risale al 1941: “Molte fortune e sventure, molte glorie e vergogne ha sperimentato il popolo italiano in tremila anni di storia” aveva scritto, affrettandosi a spiegare che, comunque, “la più spietata di tutte le sue sventure, la più umiliante delle vergogne è quella che gli è toccata in questi ultimi diciotto anni: essere soggiogato in Italia e essere rappresentato fuori d’Italia da un cialtrone senza coscienza morale e senza senso comune”<sup>17</sup>.

Anzi, una ventina d’anni dopo, quando nel 1960 escono quelle sue indimenticabili *Memorie di un fuoruscito*, Salvemini – considerando retrospettivamente quello che era accaduto – è pronto a ribadire uno dei punti fermi di quanto aveva voluto fare durante tutti quegli anni: “era mio dovere – scrive – non rendermi complice con la mia inerzia di un regime infame”. A ripensarci, ancor oggi viene da chiederci se ci sono stati altri intellettuali suoi contemporanei capaci di testimoniare con la stessa fermezza un “no” altrettanto coerente e risoluto (che vale anche a spiegare perché Leo Valiani, uno dei suoi fedeli ammiratori, più volte abbia definito Salvemini “un’anima di fuoco”<sup>18</sup>).

Ma c’è anche una seconda battaglia contro quelle che Salvemini considerava le connivenze che il Vaticano e un po’ tutte le gerarchie ecclesiastiche avevano avuto (e mantenuto durante quasi tutto il ventennio) nei confronti di Mussolini e della sua politica. Tanto da sostenere che nessuno storico futuro sarebbe stato in grado di capire e di far capire molti dei successi fascisti, “se non terrà conto delle relazioni amichevoli intercorse fra il Vaticano e la dittatura fascista”<sup>19</sup>. Inoltre, una terza battaglia, non meno tenace, è quella che Salvemini combatterà contro la politica messa in atto dal governo britannico presieduto da

que battaglie di Salvemini”, ora in A. COLOMBO, *Padri della patria. Protagonisti e testimoni di un’altra Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1985, pp. 288-304.

<sup>17</sup> Cfr. il “Discorso alla Cooper Hall di New York” del 16 febbraio 1941, ora in G. SALVEMINI, *L’Italia vista dall’America*, a cura di E. Tagliacozzo, Milano, Feltrinelli, vol. I-II, 1969, p. 45. Preziose mi sembrano anche le testimonianze di M. SALVADORI, *Salvemini negli Stati Uniti* e di A. W. SALOMONE, *Momenti di storia. Frammenti di ricordi con Salvemini tra Stati Uniti e Italia*, in G. CINGARI (a cura), *Gaetano Salvemini tra politica e storia*, cit., 1986, pp. 621-625 e pp. 795-821.

<sup>18</sup> Cfr. “Gaetano Salvemini” in L. VALIANI, *Testimoni del Novecento*, a cura di C. Cecuti, Firenze, ed. Passigli, 1999, pp. 225-232.

<sup>19</sup> Dal volume di Salvemini e G. La Piana, *La sorte dell’Italia* (1943); la citazione ora è in G. SALVEMINI, *L’Italia vista dall’America*, cit., p. 237.

Churchill nell'ultima parte del conflitto; una battaglia che prendeva spunto dal timore salveminiiano che, insieme agli Stati Uniti, l'Inghilterra sarebbe stata senz'altro capace di vincere il conflitto mondiale ancora in atto, ma poi non si sarebbe decisa a fare piazza pulita del fascismo: anzi, avrebbe finito per "mantenere al potere le autorità fasciste". Era un rischio, o addirittura un incubo così inquietante che nell'estate del 1944 Salvemini non rinuncerà a sostenere questo paragone molto ardito: se Hitler "è la peste nera contro cui non c'è rimedio", Churchill "è la febbre tifoidea contro cui si può lottare"<sup>20</sup>...

Non va neppure dimenticata un'ulteriore battaglia, la quarta, stavolta combattuta a favore di una più vasta e unitaria prospettiva europea, nella stessa prospettiva che in quegli anni, dal confino nell'isola di Ventotene, andavano conducendo Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, sicuri – come ribadiranno nel loro "Manifesto per un'Europa libera e unita"<sup>21</sup> – che per garantire la pace (una volta che si fosse riusciti a raggiungerla), occorreva respingere, anzi demolire, quello che veniva considerato "l'idolo sacro della sovranità nazionale". Anche Salvemini, da sicuro "europeista", si era fatto lo stesso convincimento, e l'avrebbe sostenuto come unica, concreta medicina d'urto contro il rischio, altrimenti persistente, che il quadro mondiale di anarchia internazionale avrebbe finito per provocare sempre nuove guerre.

Comunque, la quinta battaglia – decisamente la più rilevante – che condiziona e assorbe tutte le altre, per Salvemini rimane quella di vincere il sistema fascista, che significa non solo sconfiggerlo ma eliminarlo definitivamente. Solo così – sempre animato da una "intransigenza morale a tutta prova" che gli riconoscerà Giovanni Spadolini<sup>22</sup> – sarà possibile riuscire a dare un volto nuovo, ossia un nuovo ordinamento all'intero Paese-Italia, in modo da riuscire finalmente a superare quei contrasti e quelle contrapposizioni, sempre persistenti fra le diverse zone, dal Nord progredito al Sud via via più arretrato. C'è, però, da sottolineare quella che potremmo indicare come una singolarità del-

<sup>20</sup> Traggo la citazione dall'intervento "Per una Concentrazione Repubblicana-Socialista in Italia" (1944), ora in G. SALVEMINI, *L'Italia vista dall'America*, cit., p. 606.

<sup>21</sup> Cfr. A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, Prefazione di E. Colorni, edizione anastatica a cura di S. Pistone con un saggio di N. Bobbio, Torino, ed. Celid, 2001; e inoltre A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, con introduzione di M. Albertini (oltre al già citato saggio di Bobbio), Napoli, Guida, 1982.

<sup>22</sup> Rimando al capitolo che gli dedicherà G. SPADOLINI, *Gli uomini che fecero l'Italia*, Milano, Longanesi, 1993, pp. 688-694, ma la citazione è a p. 724.

l'atteggiamento di Salvemini, che da subito è stato un avversario del fascismo ma nel contempo non ha mai nutrito fiducia nell'anti-fascismo italiano e nelle sue reali capacità di battere e vincere Mussolini ormai diventato dittatore, al punto che più d'una volta ci sarà chi non rinuncerà a definirlo addirittura "la suocera dell'anti-fascismo", petulante e incontentabile.

In effetti, la crisi del regime – ripeterà più volte Salvemini – “non saremo noi a crearla: verrà quando verrà”. Nasce da qui, a suo avviso, l'importanza decisiva di sensibilizzare e coinvolgere gli stranieri: gli inglesi per primi e poi gli americani. Tant'è vero che fin dal 1927 Salvemini dà alle stampe un saggio impegnativo, come *The Fascist Dictatorship in Italy*<sup>23</sup>, allo scopo di illustrare e chiarire com'era avvenuta in concreto la nascita del “regno del manganello”, e spiegare come mai, dopo la sconfitta del movimento operaio nell'autunno del 1920, era andata consolidandosi e rafforzandosi quell'alleanza fra il capitalismo industriale e l'organizzazione statale in una prospettiva che da autoritaria è diventata via via sempre più totalitaria, fino a portare alla negazione di ogni minimo spazio di ipotetico federalismo.

“L'Italia oggi non è un paese libero” sostiene nel '28; anzi aggiunge che “è un paese di dittatura”, dove “una oligarchia armata gode di tutte le libertà, anche quella di ammazzare i propri avversari. Essa stabilisce i limiti dei diritti propri, a suo arbitrio e senza consentire discussione, e li impone con la forza legale ed illegale al resto della popolazione”. E con un giudizio di condanna ancora più sferzante è pronto a sostenere: “L'Italia è ritornata politicamente allo stato selvaggio [...]. Chi non fa parte dell'oligarchia, non ha altra funzione che quella di obbedire. Il diritto di dissenso e di opposizione è totalmente soppresso”<sup>24</sup>. Quasi mezzo secolo dopo saranno queste parole così inequivocabili che suggeriranno a Norberto Bobbio di spiegarci perché per Salvemini “la santa battaglia contro il fascismo non può andar disgiunta da un'altrettanto santa battaglia per la difesa delle istituzioni democratiche”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Oltre a questo testo *The Fascist Dictatorship in Italy*, New York, Henry Holt & Co., 1927 (n. ed. accresciuta, Jonathan Cape, Londra, 1928), cfr. G. SALVEMINI, *Mussolini diplomate*, Parigi, Grasset, 1932, e *Under the Axe of Fascism*, Gollancz Ltd. Londra, 1936, ora come *Sotto la scure del fascismo* nel vol. III degli *Scritti sul fascismo*, cit., pp. 3-350.

<sup>24</sup> Cfr. *Il primo dovere: conquistare la Nuova Libertà* (1928), ora in G. SALVEMINI, *Scritti sul fascismo*, vol. II, cit., pp.391-415: la citazione è a p. 393.

<sup>25</sup> Rimando all'ottimo intervento su “Salvemini e la democrazia”, in “Quaderni del

\* \* \*

Da qui nasce il dovere primario, che per Salvemini rimarrà sempre quello di “conquistare la nuova libertà”. Vi insisterà anche quando comincerà a insegnare all’Università di Harvard<sup>26</sup>, svolgendo un’attività storiografica – per dirla con Leo Valiani – “beninteso carica di polemica politica antifascista”<sup>27</sup>, non senza esimersi dal mantenere una ricca collaborazione a testate come il settimanale “The Nation” e “New Republic”, oppure il mensile “The Atlantic Monthly”. Inoltre dà vita con Alberto Tarchiani, Carlo Sforza e Max Ascoli, all’associazione intitolata “Mazzini Society”, che intende promuovere un anti-fascismo “costruttivo” (vale a dire non solo di polemica, di denuncia, di condanna). La strategia, su cui Salvemini continuerà a far leva, risulta molto chiara, e viene da lui stesso così sintetizzata: “Bisogna lavorare sui contadini, che sono uomini, sugli artigiani, che sono uomini, sulla piccola borghesia intellettuale, che è fatta di uomini”<sup>28</sup>.

Altrettanto esplicita spicca la critica sferzante, ribadita da Salvemini in questi termini: “Chi lavora sul proletariato industriale – non si stancherà, infatti, di ribadire – lavora su un branco di pecore”, in considerazione del fatto che, a suo avviso, purtroppo gli operai non sono uomini, ma sono “macchine, che obbediscono a chi comanda, sia in fabbrica, sia fuori”. In sintonia con le tesi care a Carlo Rosselli (un altro dei suoi amici più cari fin dagli anni fiorentini), Salvemini è sempre stato pronto a riconoscere e quindi a ripetere che la metà della popolazione italiana è rurale; e di conseguenza, non ha mai avuto il minimo dubbio a ribadire che “nell’Italia di domani l’elemento contadino formerà la base della nuova democrazia”<sup>29</sup>.

Salvemini”, 1975, n. 15, pp. 12-26, ora in N. BOBBIO, *Maestri e compagni*, Firenze, Passigli, 1984, pp. 49-76: la citazione è a p. 52.

<sup>26</sup> Cfr. i tre volumi di Salvemini, *Scritti sul fascismo*, Milano, Feltrinelli; e precisamente vol. I a cura di R. Vivarelli, 1961, vol. II a cura di N. Valeri e A. Merola, 1966, vol. III a cura di R. Vivarelli, 1974.

<sup>27</sup> Cfr. L. VALIANI, *Fra Croce e Omodeo. Storia e storiografia nella lotta per la libertà*, Firenze, Le Monnier, 1984, p. 138, nonché – sempre di Valiani – le pagine su “Scritti di Salvemini sul fascismo”, in “Terzo Programma”, 1962, n. 4, pp. 75-90.

<sup>28</sup> Cfr. A. VARSORI, *Gli Alleati e l’emigrazione democratica antifascista (1940-1943)*, Firenze, Sansoni, 1982.

<sup>29</sup> Per queste citazioni, tratte dal carteggio fra Salvemini e Carlo Rosselli, ho utilizzato G. DE CARO, *Gaetano Salvemini*, cit. pp. 384-385.

Non va neppure dimenticato che nei confronti di Mussolini Salvemini non ha mai rinunciato a proporre delle immagini definitorie molto ruvide e taglienti. Nell'estate del 1935, per esempio, lo definisce "un Cesare di segatura"; pronto a aggiungere che "non può far niente senza fare un gran fracasso, e di regola fa un gran fracasso senza far niente"<sup>30</sup>... Inoltre, nel gennaio del '37, va all'Università di Athens, in Georgia, a svolgere una serie di lezioni dedicate a spiegare cos'è la democrazia e perché rappresenta l'antitesi più netta nei confronti di ogni forma di dittatura<sup>31</sup>. Infatti, nei sistemi di autentica democrazia, ogni cittadino gode della garanzia dei diritti personali, della libertà politica e dei diritti di rappresentanza politico-parlamentare. La dittatura, invece, è l'esatto contrario, è l'antitesi di qualunque sistema democratico, perché vi domina l'assoluta mancanza di quel pluralismo, che per Salvemini deve stare alla base di ogni forma di federalismo. Inoltre, di lì a qualche anno, esattamente nel 1943, Salvemini pubblica (insieme a Giorgio La Piana) un altro testo importante, che intitola *What to do with Italy*, dove torna a ribadire uno dei suoi convincimenti decisivi. Sostiene, infatti, che "la responsabilità politica e morale per il trionfo del fascismo in Italia non è limitata al popolo italiano e ai suoi capi; è una responsabilità condivisa dai capi e dai popoli di altri paesi"<sup>32</sup>.

Di conseguenza, durante la seconda guerra mondiale, in ogni analisi salveminiana spicca l'importanza che va riconosciuta alla presenza degli Alleati, cui spetta il compito di garantire l'indispensabile "trapasso dalla dittatura alla libertà" e quindi evitare che con l'Italia divisa in due – da una parte il cosiddetto Regno del Sud, dall'altra la Repubblica Sociale Italiana – la fine del fascismo possa comportare, anzi corrispondere al pericolo di avvento di "una dittatura di sinistra". C'è in proposito uno degli scritti, a mio avviso più illuminanti, che risale all'estate del 1944 (e pubblicato a Boston nelle edizioni "Controcorrente") dal titolo *Per una Concentrazione Repubblicano-Socialista*

<sup>30</sup> Anche per questa citazione, che risale all'estate 1935, cfr. G. DE CARO, *Salvemini* cit., p. 397.

<sup>31</sup> Cfr. *Le lezioni sulla democrazia di Gaetano Salvemini*, a cura di S. Bucchi, in "Archivio Trimestrale", cit., pp. 627-650. Lo stesso Bucchi ha curato anche Salvemini, *Dizionario delle idee*, Editori Riuniti, Roma, 1997.

<sup>32</sup> Cfr. G. SALVEMINI, G. LA PIANA, *What to do with Italy*, New York, Duell Sloan & Pearce, 1943: per la tr. it. *La sorte dell'Italia*, cfr. in G. SALVEMINI, *L'Italia vista dall'America*, a cura di E. Tagliacozzo, vol. I e II, Milano, Feltrinelli, 1969, pp. 161-394; la citazione è a p. 235.

*in Italia*, dove Salvemini non manca di ricordare, rivolgendosi agli amici italiani, che “la migliore forza di chi deve lottare è di non avere nessuna speranza di aiuti esterni e di battersi confidando solamente in se stesso”. Anzi, caso mai qualcuno non avesse capito bene, insiste a aggiungere: “Ognuno risolva nel proprio paese i propri problemi con le sue forze, tenendo presente l’ideale che deve guidare tutti, ed astenendosi da ogni azione che violi quell’ideale. Chi spera in aiuti esterni perderà il proprio tempo aspettando. Chi spera solo in sé stesso arriverà più presto alla meta”<sup>33</sup>.

Finito il conflitto, Salvemini decide di tornare in Italia; è più che ottantenne, ma comunque è deciso a far sentire ancora la sua voce (fino al 1957, quando muore a Sorrento). Non rinuncia a rivedere alcune tesi che gli erano state molto care: per esempio, non crede possibile perseguire – almeno *illic et immediate* – l’obiettivo per lui fondamentale del “federalismo assoluto”, come risulta leggendo certi suoi graffianti interventi che andrà pubblicando prima su “L’Italia libera”, organo del Partito d’Azione, poi sul settimanale “Il Mondo”, diretto da Mario Pannunzio, e sulla rivista “Il Ponte” di Piero Calamandrei. Dopo così tanti anni di non-libertà – ripete Salvemini, non senza un pizzico di *sense of humour* – siamo ancora costretti a vivere in quella che è pronto a definire come “Italia scombinata”<sup>34</sup>, che costituisce esattamente l’opposto rispetto all’avvento dell’Italia da sempre auspicata da Salvemini, che continuava a essere quella che lui stesso aveva appresa studiando Cattaneo e i democratici federalisti.

Ma non basta ancora, perché se Salvemini non ha mai esitato a ripetere, con il solito *esprit de finesse*, che occorre il coraggio di sostenere a qualunque costo le proprie idee, con altrettanto senso del limite ha saputo aggiungere questa ulteriore, personalissima convinzione: “Vi dichiaro francamente che non conosco il futuro e che conosco appena frammenti del presente e del passato”<sup>35</sup>. Tutto questo, comunque, non gli ha mai impedito di sottolineare, una volta di più, come e quanto l’avvento della democrazia debba rimanere sempre più un traguardo indispensabile da raggiungere, anche se non può avvenire dall’oggi al do-

<sup>33</sup> Cfr. questo scritto di Salvemini, *L’Italia vista dall’America*, cit., voll. I e II, pp. 603-630: la citazione è a p. 621.

<sup>34</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *Italia scombinata*, a cura di B. Finocchiaro, Torino, Einaudi, 1959.

<sup>35</sup> Cfr. G. SALVEMINI, *Scritti vari*, a cura di A. Galante Garrone, Milano, Feltrinelli, 1978, p. 202.

mani ma comporta un “gradualismo” altrettanto irrinunciabile. Salvo ribadire con ostinata determinazione che “le idee delle autonomie locali [*alias* il progetto del federalismo] e del suffragio universale non cadranno mai da questa mia testa piuttosto ostinata”<sup>36</sup>. Parole che da sole offrono un’ulteriore riprova del suo costante spirito non-conformista<sup>37</sup>.

**Abstract** - In his essay the Author takes first of all into consideration the Southern Issue, a topic Salvemini (1873-1957) faced since the last years of the XIX century, believing that solving Southern Italy’s backwardness and underdevelopment problems does not imply a “very broad and radical devolution”, capable of depriving the Central Government of “instruction, financial management, police and army” in order to grant all of these competences to regions and municipalities.

“Southern Italy – Salvemini says – needs to get rid of all of the shames that oppress itself”: hence the need of implementing federalism (not just separatism). Forced to leave

Italy when Mussolini and fascism paved the way to dictatorship, Salvemini recovered in the USA, yet continuing to condemn “the national sovereignty holy idol”.

When, at the end of the war, he comes back to Italy (that he appoints – as he writes in the weekly magazine “Il Mondo” – “a muddled Italy”) he advocates the urgency of giving birth to a democratic system that, even through gradualism, not only will have to assure the local autonomies, but also to be able to make effective that real federalist system which, by now and since many years, distinguishes two democratic political systems, such as Switzerland and USA.

<sup>36</sup> Cfr. G. SALVEMINI, “Riepilogo”, in *Movimento socialista e questione meridionale*, cit., p. 670.

<sup>37</sup> Cfr. E. ROSSI, *Salvemini, il non conformista*, con introduzione e note di G. Anceschi e G. Armani, Reggio Emilia, Tecnostampa, 1971 (l’originale già in “Il Mondo” del 17 settembre 1957); e inoltre G. PECORA, *Salvemini ‘pazzo malinconico’*, in G. CINGARI (a cura), *Gaetano Salvemini tra politica e storia*, Bari-Roma, Laterza, 1986, pp. 468-489.



**STRUCTURAL CHANGE OR PATH DEPENDENCE?  
ASSESSING THE GROWTH PATHS OF SUB-SAHARAN  
AFRICAN ECONOMIES**

by Alice N. Sindzingre

*Introduction*<sup>1</sup>

Sub-Saharan African economies have exhibited spectacular growth rates since the early-2000s. For many observers, this marks the end of the pessimism that has long prevailed in the economic literature on the region, with the notion of ‘African lions’. An economy may become a ‘lion’ in relying on existing export structures, for example - typically in Sub-Saharan Africa – by harnessing the benefits of the export of a primary commodity. In contrast, an economy may become a ‘lion’ because it has achieved structural transformation: i.e. diminution of the share of primary products, industrialisation – or increase in the share of services – and productivity growth.

These differing views are at the core of the debates. Some analysts may see the persistence of existing exports structures – i.e. commodity dependence – as paving the way for a smooth transformation of African economies into ‘lions’ if, for example, commodity prices stay high, external demand for Sub-Saharan African countries exports re-

National Centre for Scientific Research (CNRS); EconomiX-University Paris-West; Visiting Lecturer, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London, Department of Economics; Associate Researcher, LAM (‘*Les Afriques dans le Monde*’) (CNRS-Sciences Po-Bordeaux). Email: ansindzingre@orange.fr.

<sup>1</sup> A first version of this paper was presented at the African Studies Conference, Pavia, University of Pavia, 18-20 September 2012, at the Panel: *The “African Lions”: Developmental State, Natural Resources, Sustainable Growth, Sustainable Democracies?*, Coordinators: Emanuele Fantini and Lia Quartapelle. Some elements of the paper have been used in A. SINDZINGRE, *The Ambivalent Impact of Commodities: Structural Change or Status Quo in Sub-Saharan Africa?*, in “South African Journal of International Affairs”, 20, n.1, 2013, pp. 23-55.

main sustained, and wise public policies allow for exports earnings to be allocated and spent so that they foster domestic growth. For other analysts, in contrast, long-term growth requires structural transformation in the sense of a departure from the existing commodity-based export pattern<sup>2</sup>, the diversification and increasing sophistication of exports and output and product quality upgrading, and the shift of workers from low to high average productivity activities and sectors<sup>3</sup>.

The paper thus argues that uncertainties remain. Growth rates mostly stem from distorted export structures - based on commodities - and high international commodity prices due to demand from China and other emerging countries. It may be argued that these growth rates do not imply any change of export structures – commodity dependence may even be strengthened – that they remain vulnerable to price fluctuations and external shocks, and that they do not involve structural transformation, i.e. a break in the pre-existing structure of the economy, industrialisation and productivity growth.

On the other hand, sustained high commodity prices may foster structural transformation via higher fiscal resources; emerging countries also invest in Sub-Saharan industrial sectors and infrastructure, which are key determinants of structural change; equally, commodities may trigger linkages towards industrialisation.

The paper is structured as follows. Firstly, it presents a series of facts that confirm the growth performances of Sub-Saharan African countries over the 2000s and the legitimacy of arguments that read premises of structural change in these performances. Secondly, it highlights the narrow bases of this growth, which mainly stem from movements of international commodity prices. Thirdly, it underscores the negative effects of the existing growth pattern, which is characterised by commodity dependence in particular, effects of lock-in and path dependence, negative impacts of volatility, vulnerability and uncertainty.

<sup>2</sup> M.S. MCMILLAN, D. RODRIK, *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, Cambridge MA, NBER Working Paper 17143, 2011.

<sup>3</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Maintaining Growth in an Uncertain World*, Washington D. C., International Monetary Fund, October 2012, chapter 3.

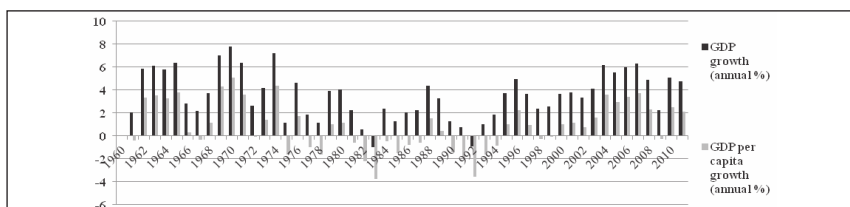
## 1. Sub-Saharan African countries growth performances: premises for structural change?

The view that a number of Sub-Saharan African (SSA) economies may soon become ‘lions’ is supported by several arguments, in particular the spectacular growth that many SSA countries have witnessed since the mid-2000s.

### 1.1. The many arguments for optimism

SSA countries have been characterised by spectacular growth rates over the 2000s. Despite difficult external conditions, output in SSA grew by 5.1% in 2012<sup>4</sup>.

Figure 1 - Sub-Saharan Africa: GDP growth and GDP per capita growth, 1960-2011

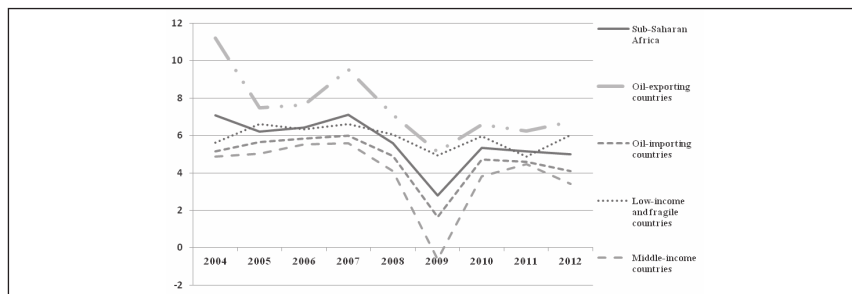


Source: WORLD BANK, *World Development Indicators*, May 2013.

Growth rates, however, are mainly driven by exports. SSA countries differ regarding the composition of their exports, and growth performances differ according to the types of exports, in particular for oil and non-oil exporters, and middle-income and low-income countries.

<sup>4</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Building Momentum in a Multi-Speed World*, Washington D. C., International Monetary Fund, May 2013.

Figure 2 - Sub-Saharan Africa: real GDP growth by country group (annual percentage change), 2004-2012



Source: IMF, *Sub-Saharan Africa Regional Economic Outlook Database*, December 2012.

A key point is that the growth rates of SSA countries have been driven by high commodity prices over the 2000s. These years witnessed what has been analysed as a ‘supercycle’. The strength and length of the high level of commodity prices reflect the resilience of growth performance of major developing countries, particularly China<sup>5</sup>. Some economists, e.g. within the IMF, are indeed optimistic that commodity prices will remain high in the medium term<sup>6</sup>.

These facts undoubtedly constitute reasons for optimism. High growth rates obviously enhance countries’ fiscal space and governments’ room for manoeuvre regarding public investment, which is itself a key determinant of long-term growth.

### 1.2. *Emerging countries as key contributors to structural change? China’s trade and investment relationships with Sub-Saharan Africa*

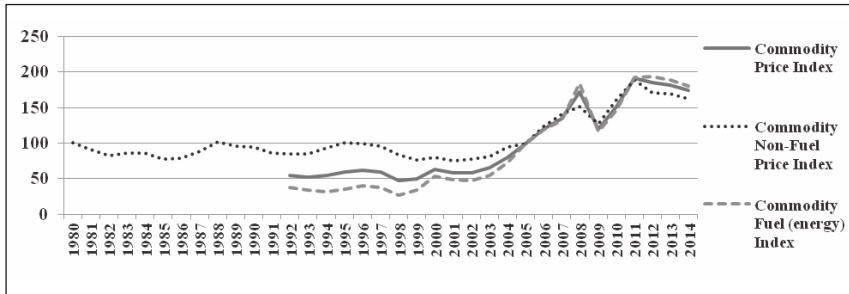
The determinants of SSA growth over the 2000s involve a series of factors that can be viewed as paving the way to long-term growth.

Firstly, SSA growth is fostered by the growth and demand of emerging countries vis-à-vis SSA: emerging countries are increasingly diversified, even if China, India and Brazil constitute the key importers of SSA exports, which reduce the vulnerability of SSA exporting countries

<sup>5</sup> B. ERTEN, J. A. OCAMPO, *Super-cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century*, New York, United Nations, DESA Working Paper 110, 2012.

<sup>6</sup> T. HELBLING, *Commodities in Boom*, in “Finance and Development”, 49, n.2, June 2012, pp. 30-31.

Figure 3 - Commodity prices indices, 1980-2014 (2005=100)



Source: IMF, *World Economic Outlook Database*, September 2013; 2013 and 2014: forecasts. Commodity Price Index includes both Fuel and Non-Fuel Price Indices; Commodity Non-Fuel Price Index includes Food and Beverages and Industrial Inputs Price Indices; Commodity Fuel (energy) Index includes Crude oil (petroleum), Natural Gas and Coal Price Indices.

to the business cycles of a single product and the volatility of a single country's growth rates. SSA economies have diversified their trade and investment relationships from 'traditional' partners – the United States and European countries – and increase their trade and investment linkages with emerging countries.

Secondly, most emerging countries are expected to stay on a trajectory of growth in the medium-term, even if their growth rates are likely to decelerate, as in the debated case of China.

More than any other emerging country, China contributes to an 'exceptional' period for SSA since the 1970s. Several arguments plead for a positive perspective and possible structural change.

### 1.3. China's contribution to structural change in Sub-Saharan Africa via its contribution to high commodity prices

China has become a central driver of high prices in a significant number of commodities: the price boom of the 2000s stems from the increasing importance of China's demand in commodity price formation. High commodity prices obviously represent a positive gain for SSA exporters of these commodities, as they imply increased fiscal earnings and enhanced fiscal space, hence more space for investment, which is a key cause of long-term growth.

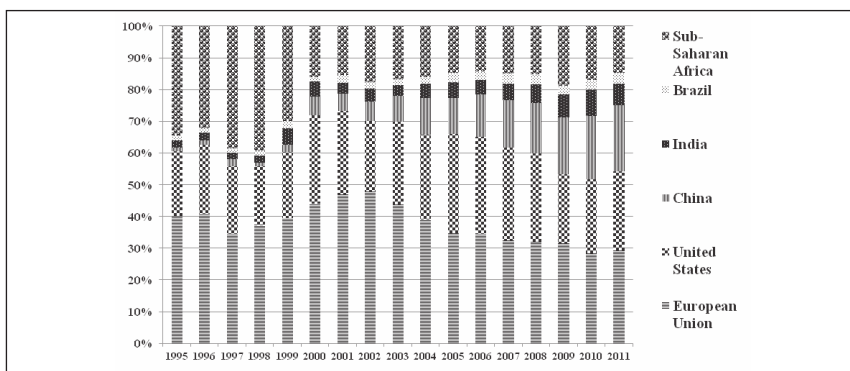
China's demand is especially strong for metals, notably aluminium, coal and copper. China has become the dominant importer of base

metals and agricultural raw materials, and its role in food and energy markets, though small, is growing<sup>7</sup>. Likewise, China is now the number one energy consumer in the world. Energy consumption in China is projected to double by 2017 and triple by 2025 from its 2008 level<sup>8</sup>.

#### 1.4. *Emerging countries' demand vis-à-vis Sub-Saharan Africa: structural change via trade, investment and infrastructure*

China has become a central driver of demand for the exports of SSA economies – oil, metals and minerals – with trade flows between the two exhibiting a spectacular increase.

Figure 4 - *Sub-Saharan Africa: percentage of exports by partner, 1995-2011*



Source: <http://unctadstat.unctad.org>, author's calculations.

This increase, with the intrinsic benefits of the diversification of trade partners, may be viewed as a genuine opportunity and an engine of growth for SSA countries. Moreover, industrial upgrading in China has increased wages and China increasingly graduates from labour-intensive to more capital- and technology-intensive industries, which is an opportunity for lower wage countries to start labour-intensive in-

<sup>7</sup> S. K ROACHE, *China's Impact on World Commodity Markets*, Washington D. C., International Monetary Fund, Working Paper WP/12/115, 2012.

<sup>8</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, Washington D. C., International Monetary Fund, April 2011.

dustrialisation. This ‘leading dragon phenomenon’ may be an opportunity for low-income SSA countries<sup>9</sup>.

If China’s growth rates continue, its demand for SSA products will not only be directed towards primary commodities but also towards low-end manufactured products that will no longer be made in China due to increasing local factor costs. The sector of manufactured products with little sophistication– which is usually labour-intensive – is often viewed as a first step towards industrialisation, diversification and therefore long-term growth: therefore, emerging countries growth and demand may be an effective factor of structural change for SSA economies.

Not only have trade relationships increased between emerging countries and SSA economies, but emerging countries, and China in particular, constitute important drivers of foreign direct investment (FDI) in SSA. Chinese FDI to SSA as a share of total FDI to the region climbed from less than 1% in 2003 to 16% by 2008<sup>10</sup>.

For all investing countries, a key motive for FDI in SSA is resource-seeking, and a great share of FDI is directed towards primary resources, in particular oil. Emerging countries do not differ from developed countries, in this regard. China multinationals, mainly state-owned enterprises or backed by the state, thus invest in the resource sectors, such as oil and mines<sup>11</sup>. Much of this type of FDI consists in a contractual package that ‘exchange’ commodities for investment by Chinese firms, often in infrastructure, the so-called ‘Angola model’<sup>12</sup>.

Emerging countries, however, also invest in SSA industrial sectors, which is an opportunity for structural change since industrialisation is

<sup>9</sup> V. CHANDRA, J. Y. LIN, Y. WANG, *Leading Dragons Phenomenon: New Opportunities for Catch-Up in Low-Income Countries*, Washington D.C., World Bank Policy Research Working Paper 6000, 2012.

<sup>10</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Sustaining the Expansion*, Washington D. C., International Monetary Fund, October 2011.

<sup>11</sup> P. KRAGELUND, *Part of the Disease or Part of the Cure? Chinese Investments in the Zambian Mining and Construction Sectors*, in “European Journal of Development Research”, 21, n. 4, September 2009, pp. 644-661.

<sup>12</sup> C. ALDEN, A. C. ALVES, *China and Africa’s Natural Resources: the Challenges and Implications for Development and Governance*, Johannesburg, South African Institute of International Affairs, SAIIA Occasional Paper 41, 2009; L. CORKIN, *China and Angola: Strategic Partnership or Marriage of Convenience?*, in “Chr. Michelsen Institute, Angola Brief”, 1, n.1, January 2011, pp. 1-4..

a key determinant of long-term growth<sup>13</sup>. Besides oil and mining, Chinese investment is directed toward manufacturing, construction, finance, agriculture and services. India also invests in Mauritius' manufacturing sector. China established several Special Economic Zones in SSA with the aim of promoting manufacturing. An increasing number of medium and small enterprises from China operate in SSA in the sectors of manufacturing and infrastructure<sup>14</sup>.

In addition, emerging countries invest in infrastructure, and infrastructure is a key determinant of growth<sup>15</sup>. Transportation costs are much higher in SSA than in other regions: the low levels and quality of infrastructure generate huge transaction costs on the circulation of goods and people, and impede competitiveness, trade and therefore diversification and growth. Therefore, the enhancing of infrastructure by investors from China and other emerging countries is beneficial for growth and may create the conditions for structural change in SSA.

## 2. *The narrow bases of Sub-Saharan Africa growth pattern: commodity prices and aid*

Against these positive views, it may be argued that most SSA countries are characterised by a high level of commodity dependence and a high reliance on a small number of commodities for their exports.

### 2.1. *Growth rates that depend on international commodity prices*

The growth performance of SSA economies is based on a limited number of factors, mainly the movements of international commodity prices. Indeed, SSA economies are characterised by high commodity dependence, distortion of the exports structure, and lack of diversification. According to the 2012 World Bank World Development Indicators (table 4.4), in SSA, in 2010 fuels represented 32% of total mer-

<sup>13</sup> D. RODRIK, *Growth after the Crisis*, London, CEPR Discussion Paper DP7480, 2009.

<sup>14</sup> J. GU, *China's Private Enterprises in Africa and the Implications for African Development*, in "European Journal of Development Research", vol. 21, n° 4, September 2009, pp. 570-587.

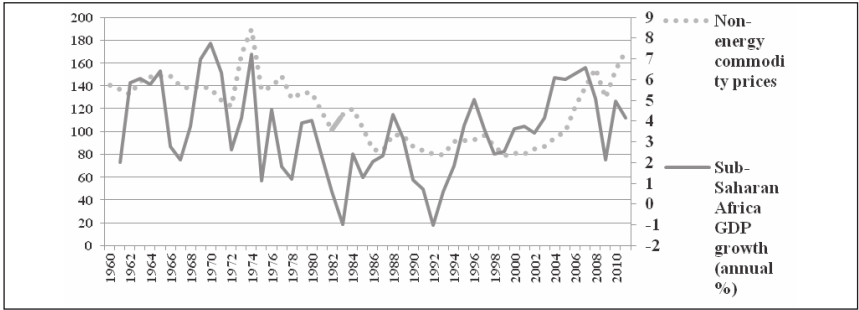
<sup>15</sup> V. FOSTER, C. BRICEÑO-GARMENDIA, *Africa's Infrastructure: a Time for Transformation*, Washington D.C., World Bank, 2010.



chandise exports; manufactures, 31%; ores and metals, 18%; food, 15%; and agricultural raw materials, 4%. Significantly, fuels and metals represent an increasing share of SSA exports, when compared to 1995. SSA is progressively becoming an oil-producing region. Given the specificities of oil and gas markets in terms of price formation, financialisation and global political economy, this importance of fuels in exports has significant consequences, typically *Dutch disease* and deindustrialisation effects.

Growth rates are high but they closely follow the fluctuations of international commodity prices. They are driven by commodity prices, i.e. factors that are external and outside the control of SSA policymakers, whatever the accuracy of their policies.

Figure 5 - Sub-Saharan Africa: growth rate (right scale) and commodity prices (annual price index, 2005=100, real 2005 dollars, left scale), 1960-2011



Source: WORLD BANK, *Commodity Price Data*, and WORLD BANK, *World Development Indicators*, December 2012.

Sub-Saharan African economies not only display a distorted export structure that relies on few unprocessed products but also a distorted fiscal structure, which is based on the taxation of external trade. Most SSA commodity-based economies, especially oil producers, rely on these few commodities for the largest part of their revenue.

2.2. A growth also fostered by aid flows

Foreign direct investment represents larger flows than official development assistance (ODA) in many SSA countries, which may be

viewed as an encouraging sign regarding structural transformation. However, for the majority of low income countries ODA remained the main external resource in 2010, and investment exceeds other flows only in resource-rich countries. Moreover, 6 lower middle-income countries had ODA as the largest external inflow in 2010<sup>16</sup>.

Net ODA represented 20 \$ per capita in 2000 or 4.1% of GNI; 54 \$ per capita and 4.3% of GNI in 2010. In 2000, aid represented 23.1% of gross capital formation, and 18.8% in 2010. In 2000, aid represented 11% of imports of goods, services and income; in 2010, 9.9% (World Bank, *World Development Indicators 2012*). SSA remains the most 'aided' region in the world in terms of percentage of total net ODA<sup>17</sup>.

Ghana may be an example of the difficulty of moving from an aid- and commodity-based structure to one that would be more developmental. Over the 1980-2008 period growth has remained strongly correlated with aid: the structure of the Ghanaian economy has changed over the years, but this cannot be viewed as structural change: production still takes place on the lower end of the technology scale and exports are still dominated by primary products (cocoa, gold)<sup>18</sup>. Oil has been discovered: revenue from oil, however, may replace foreign aid only in the long run.

### 3. *The risks inherent in existing growth patterns: lock-in, path dependence, volatility, vulnerability, uncertainty*

Sub-Saharan African countries have exhibited spectacular growth rates over the 2000s. A series of consequences of their export structures, however, may constitute significant constraints on their long-term sustained growth.

#### 3.1. *Risk of being locked in commodity-dependence*

An important component of the SSA growth in the 2000s is generated by movements of international commodity prices: this creates for

<sup>16</sup> OECD-AFRICAN DEVELOPMENT BANK, *African Economic Outlook: Promoting Youth Employment*, Paris, OECD, 2012.

<sup>17</sup> See [www.oecd.org/dac/stats/regioncharts](http://www.oecd.org/dac/stats/regioncharts) [www.oecd.org/dac/stats/regioncharts](http://www.oecd.org/dac/stats/regioncharts), Development Aid at a Glance 2012: Statistics by Region; [http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_2002187\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_34447_2002187_1_1_1_1,00.html)

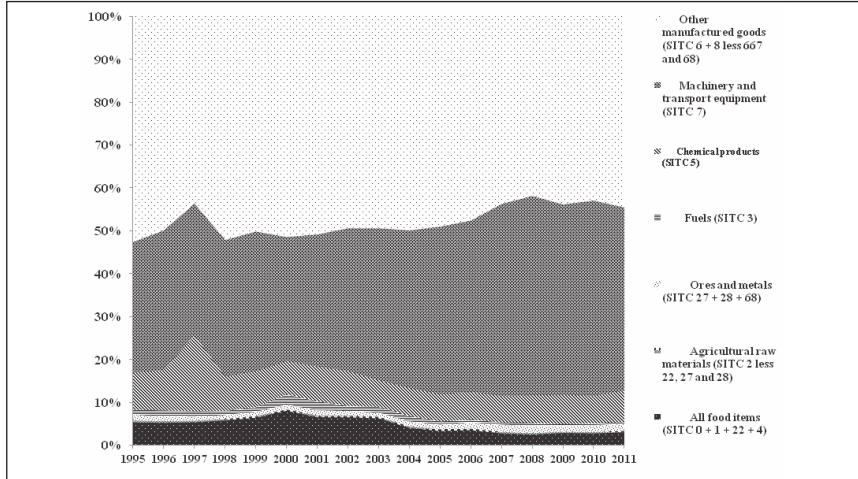
<sup>18</sup> R. D. OSEI, *Aid, Growth and Private Capital Flows to Ghana*, Helsinki, WIDER, WORKING PAPER 2012/22, 2012.

SSA economies the risk of being locked in past commodity export structures and reinforcing the status quo and path dependence. High commodity prices are for SSA economies strong incentives for remaining in the production of primary commodities.

Sub-Saharan African trade relationships may be diversified towards emerging countries. The export pattern of SSA to emerging countries, however, does not differ from SSA pattern of exports to the Rest of the World. Oil dominates SSA exports to China, India and Brazil, but SSA exports to the Rest of the World exhibit the same composition: firstly oil and gas, then non-petroleum minerals and metals. The 6 largest SSA exporting countries to the rest of the world are South Africa, Nigeria, Angola, Côte d’Ivoire, Equatorial Guinea, Gabon, almost all oil countries, plus South Africa<sup>19</sup>.

Similarly, the pattern of SSA imports from China and from the Rest of the World does not exhibit significant differences: SSA countries im-

Figure 6 - Sub-Saharan Africa imports by key products from China, 1995-2011



Source: <http://unctadstat.unctad.org>, author’s calculations.

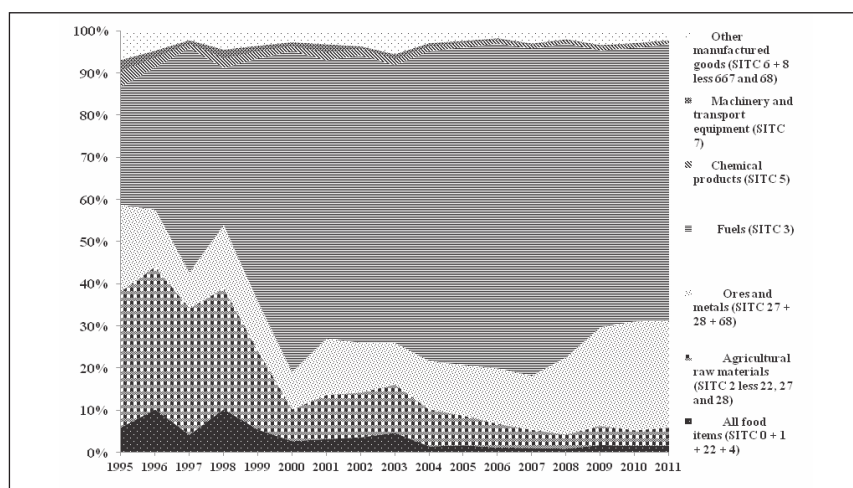
<sup>19</sup> X. YE, *A Path to Mutual Prosperity? The Trade and Investment between China and Africa*, Tunis, African Development Bank, African Economic Conference, 2010.

port manufactured products, e.g., machinery and equipment, and processed commodities, e.g. food and chemicals, from the world, with a greater share of manufactured goods from China.

In contrast, the type of goods that China imports from SSA are very specific to SSA. China imports commodities from SSA, but imports different products from other parts of the world: i.e., manufactured goods, transport equipment and machinery, and chemicals.

This strengthens the argument that China trade relationships with SSA are keeping SSA in its specialisation of commodity-exporting region.

Figure 7 - Sub-Saharan Africa exports to China by key product groups, 1995-2011



Source: <http://unctadstat.unctad.org>, author's calculations.

These risks of 'lock-in' effects of China's trade and investment relationships with SSA are reinforced by investment modalities such as the typical 'resources-for-infrastructure' contracts.

<sup>20</sup> R. KAPLINSKY, M. MORRIS, *Do the Asian Drivers Undermine Export-Oriented Industrialisation in SSA?*, in "World Development", 36, n. 2, 2008, pp. 254-273.

### 3.2. *The further weakening of comparative advantage of Sub-Saharan African economies in industrial exports*

In addition, China may undermine SSA prospects for industrialisation, although industrialisation and the export of manufactured products constitute the crucial elements of structural transformation, as is shown by Asian ‘developmental states’ and China<sup>20</sup>. Not only does the pattern of global demand from China – along with the US and EU – provide incentives for SSA to specialise in the export of commodities driven by high commodity prices, but SSA trade patterns with China also weaken non-commodity sectors, in particular industrial sectors.

China, as an exporter of manufactured goods, undermines the prices of many of these<sup>21</sup>, making it so that SSA manufactured goods cannot remain competitive. This lessens the possibilities for SSA industrial sectors to upgrade and shift from resource-based industries to non-resource and skill-based ones. China may be a threat for SSA labour-intensive industrial sectors, particularly textiles.

### 3.3. *The negative impact of commodity-based export structures and growth: volatility*

Export structures based on commodities reduce countries’ economic performance through many channels, particularly through long-term decline in commodity prices, inherent price volatility and the associated *Dutch disease* effects (such as the crowding out of manufacturing), and the lowering of investment.

Commodity prices have steadily declined since 1845, as shown by *The Economist* composite index of industrial commodity prices<sup>22</sup>. Apart from decline, which remains debated – oil prices appearing to be an exception – a crucial channel of the negative impact of commodity dependence is the inherent volatility of commodity prices<sup>23</sup>. This volatility has been intensified by the financialisation of commodities

<sup>21</sup> R. KAPLINSKY, *Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make a Difference?*, in “World Development”, 34, n. 6, June 2006, pp. 981-995.

<sup>22</sup> *The Economist*, 15 April 1999.

<sup>23</sup> M. NISSANKE, *Commodity Markets and Excess Volatility: Sources and Strategies to Reduce Adverse Development Impacts*, Amsterdam, Common Fund for Commodities, 2011.

since the early 2000s and the increasing treatment of commodities as a financial asset class among other financial assets<sup>24</sup>.

Commodity price volatility has a negative impact on growth, which is why export structures that depend on commodities are confronted with severe constraints on their path towards long-term growth. First of all, volatility has a negative impact on investment, as it is an incentive for investors to remain in the status quo, and therefore impedes growth. Other important channels of this negative impact of price volatility are the exposure to *Dutch disease*, but also the exposure of commodity-exporting countries to repeated terms of trade and fiscal shocks. There seems to be a negative relationship between exposure to shocks and growth<sup>25</sup>. SSA fiscal revenues are indeed highly vulnerable to terms of trade shocks and price volatility, as SSA countries are characterised by a tax base where revenues strongly depend on external trade, a large share of which is composed of commodities. Overall, there seems to be a negative relationship between macroeconomic volatility and growth over the long-run<sup>26</sup>.

Volatility also affects aid flows, which create problems that are similar to commodity prices, earnings or output volatility, i.e. *Dutch disease* and a difficult management of windfall gains, and problems of absorption and spending<sup>27</sup>.

More generally, commodity-based export structures inherently generate vulnerabilities, as growth depends on external factors that are unstable and beyond the scope of SSA domestic policies. The high levels of commodity prices since the 2000s depend on global business and industrial cycles, global demand, in particular China's growth and de-

<sup>24</sup> J. MAYER, *The Growing Interdependence between Financial and Commodity Markets*, Geneva, UNCTAD, Discussion Paper 195, 2009.

<sup>25</sup> W. EASTERLY, M. KREMER, L. PRITCHETT, L. SUMMERS. *Good Policy or Good Luck? Country Growth Performance and Temporary Shocks*, in "Journal of Monetary Economics", 32, n. 3, December 1993, pp. 459-483.

<sup>26</sup> F. VAN DER PLOEG, S. POELHEKKE, *The Volatility Curse: Revisiting the Paradox of Plenty*, Munich, CESifo Working Paper 2616, 2009; N.V. LOAYZA, R. RANCIÈRE, LUIS SERVÉN, J. VENTURA, *Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction*, in "World Bank Economic Review", 2, n. 3, 2007, pp. 343-357.

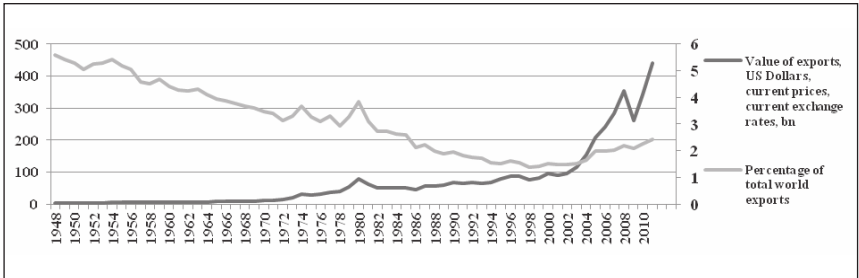
<sup>27</sup> T. KILLICK, M. FOSTER, *The Macroeconomics of Doubling Aid to Africa and the Centrality of the Supply Side*, in "Development Policy Review", 25, n. 2, March 2007, pp. 167-192; A. BULIR, J. HAMANN, *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?*, in "World Development", 36, n. 10, 2008, pp. 2048-2066.

mand, and the movements of international commodity prices and their multiple determinants. This growth is therefore intrinsically fragile.

Besides the negative impacts of price volatility, commodity-based market and export structures are associated with low productivity, suggesting pessimistic prospects for the long run, as technological progress has reduced the quantity of commodities used per unit of GDP<sup>28</sup>. SSA countries indeed suffer from a lower competitiveness and a lower labour productivity than their competitors in the developing world, e.g., in emerging economies and especially in manufacturing.

As a result, over the long-term, despite SSA economies' enhanced trade orientation, the share of SSA exports in world exports has declined. According to UNCTAD statistics, this share was 3.9% in 1980; 1.5% in 2000; with better growth rates in the 2000s, and higher commodity prices: in 2009, 2% of world exports, and 1.5% excluding South Africa. SSA exports have grown much more slowly than world exports.

Figure 8 - Sub-Saharan Africa's exports: percentage of world exports (right axis) and value (left axis), 1948-2011

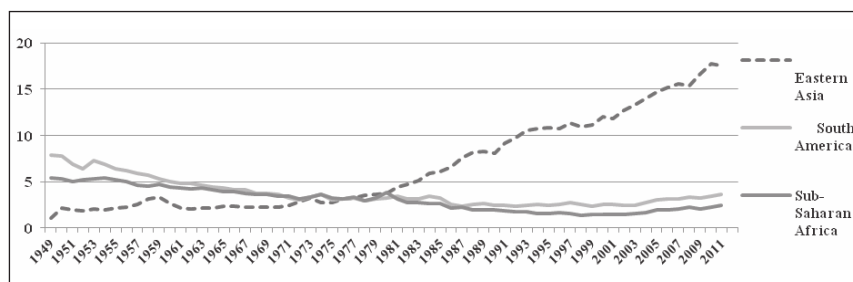


Source: UNCTAD Statistics: <http://unctadstat.unctad.org>

The decline of SSA in world exports is associated with the divergence of SSA with other parts of the world. SSA's share has declined relative to other regions that have increased their share, namely Asia.

<sup>28</sup> WORLD BANK, *Global Economic Prospects: Commodities at the Crossroads*, Washington D.C., World Bank, 2009.

Figure 9 - Share of exports in world exports by region, 1948-2011 (percent)



Source: UNCTAD Statistics: <http://unctadstat.unctad.org>, author's calculations.

The IMF also insists on the sensitivity of SSA countries to global business cycles; the inherent risks of their export structure, i.e. receipts generated by a few commodities. The key characteristics of extractive industries (oil, gas, mining) sectors include volatility, uncertainty, presence of rents, asymmetry of information, time inconsistency and exhaustibility<sup>29</sup>.

### 3.4. *Not only volatility, but uncertainty: is short-term growth sustainable in the long-term?*

Sub-Saharan African countries are confronted with global uncertainties. SSA economies are vulnerable to shocks. Growth rates are not only volatile but also characterised by high uncertainty regarding their levels. Uncertainty is indeed a key feature of economies that are based on the export of commodities<sup>30</sup>.

Firstly, the 'supercycle' that has underlain high growth rates in SSA over the 2000s must be put in perspective. For many commodities, even after their post-2008-09 crisis rebound, most real commodity prices remain below their levels of the 1970s.

<sup>29</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Board Paper on the Taxation of Natural Resource Rents: Issues For Consultation*, Washington D. C., International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, April 2012.

<sup>30</sup> A. N. SINDZINGRE, *Uncertain Prospects of Commodity-Dependent Developing Countries*, in M. NISSANKE, D G. MAVROTAS (eds.), "Commodities, Governance and Economic Development under Globalization, in Memory of Alfred Maizels", Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.



In addition, the ‘supercycle’ may appear as ‘less-super’ in the years following 2012 due to the recession in European economies and its impact on global markets. Indeed, some warnings emerge that commodity prices may decrease<sup>31</sup>. For minerals, for example, the time necessary for the establishment of new capacity in response to demand keep prices at high level, but prices may fall as soon as the new capacity is in place. Similarly, the World Bank expects real crude oil prices to decrease over the 2010s<sup>32</sup>.

Secondly, the growth of SSA economies is strongly dependent on external demand and the business cycle of its main client markets, i.e. the US, the EU and China. The crisis of developed economies subsequent to the 2008-09 financial crisis and later the crisis of European countries’ sovereign debt has had an impact on SSA economies, which is visible in the growth trajectories of all SSA countries. The IMF expects reduced growth rates in 2012 and 2013 in SSA due to the financial problems of the euro area, which will vary across SSA countries depending on their links to Europe<sup>33</sup>.

The maintenance of high commodity prices in the medium term remains a debated question, and in particular the question as to whether China’s growth will continue at the same pace in the 2010s. Indeed, the prospects for activity in China are crucial for many commodities, due to the increase of China’s share of global commodity demand over the 2000s. China’s rebalancing of its growth toward private consumption may reduce the growth of China’s demand for some primary commodities (e.g., metals), leading to a decline in the ‘commodity intensity’ of its growth pattern. This is likely to have an adverse impact on the price of these commodities and therefore on the exporters of these commodities, including in SSA.

In addition, foreign direct investment in SSA also remains fragile, as it is highly sensitive to the growth of investing countries and inter-

<sup>31</sup> See, e.g., the Economist Intelligence Unit: *Oil prices, set to ease?* (10<sup>th</sup> April 2012).

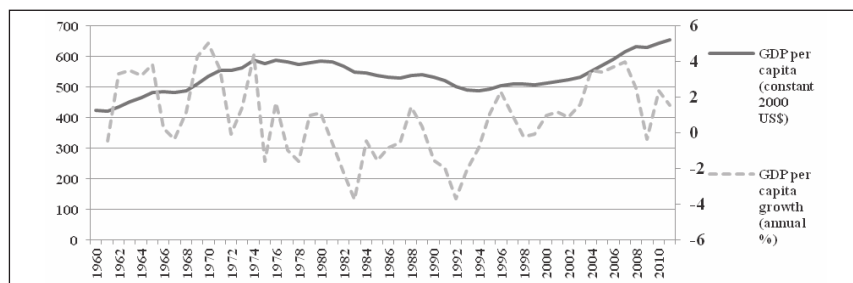
<sup>32</sup> World Bank, Global Economic Prospects, Commodity Price Forecast Update, 12 June 2012: [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price\\_Forecast.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price_Forecast.pdf)[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price\\_Forecast.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1304428586133/Price_Forecast.pdf)

<sup>33</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa: Sustaining Growth amid Global Uncertainty*, Washington D.C., International Monetary Fund, April 2012.

national business cycles. SSA share of FDI to developing countries decreased in 2011 as more money went to emerging economies, particularly China<sup>34</sup>. It remains higher than in the 2000, but lower than its peak in 2009, indicating that FDI has not fully recovered. Aid flows are also very volatile and uncertain and, as shown by a large literature, aid dependence, together with the harmful effects of donors' aid fragmentation, may typically lead to aid traps<sup>35</sup>.

It may be argued that growth performances significantly vary across countries, between oil exporters and oil importers, food importers and the others, landlocked and coastal countries. There are, however, commonalities: besides a few upper middle-income (8) and high-income (1) countries<sup>36</sup>, SSA countries are low- and lower-middle income, and they display volatile growth rates.

Figure 10 - Sub-Saharan Africa GDP per capita (constant 2000 US dollar) (left axis) and GDP per capita annual growth rate (right axis), 1960-2011



Source: WORLD BANK, *World Development Indicators Database*, December 2012.

Indeed, the performance of SSA countries over the long-term suggests a profile of stagnation and possibly a trap, not in the absolute

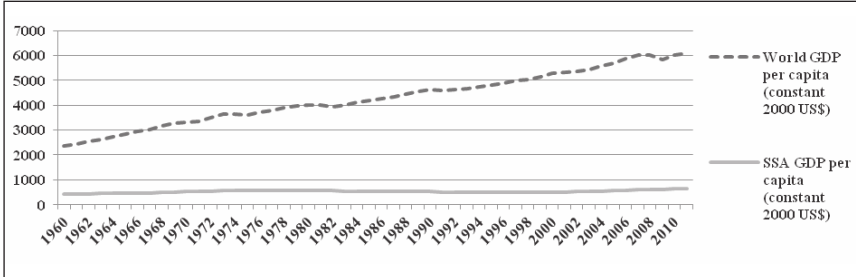
<sup>34</sup> OECD-AFRICAN DEVELOPMENT BANK, *African Economic Outlook: Promoting Youth Employment*, Paris, OECD, 2012.

<sup>35</sup> A. N. SINDZINGRE, *Theoretical Criticisms and Policy Optimism: Assessing the Debates on Foreign Aid*, Vienna, University of Vienna, Department of Development Studies Working Paper n° 1, 2012.

<sup>36</sup> Botswana, Gabon, Mauritius, Mayotte, Namibia, Seychelles, South Africa – upper-middle income – and Equatorial Guinea – high income, according to the World Bank classification: <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>

sense, but relatively to other parts of the world. For some analysts<sup>37</sup>, however, growth rates in SSA are positive, and SSA countries are not caught in trapping processes. The combination of commodity dependence and other factors, such as low investment and poor infrastructure, however, may generate cumulative process and low equilibria traps<sup>38</sup>. SSA countries income levels appear to diverge *vis-à-vis* other regions.

Figure 11 - GDP per capita, Sub-Saharan Africa vs. the world, 1960–2011



Source: WORLD BANK, *World Development Indicators Database*, May 2013.

This puts SSA growth episodes of the 2000s and their capacity of creating structural transformation in a more relative time perspective. Therefore, the question remains regarding the sustainability of the SSA economies’ growth episodes of the 2000s, and as to whether they are the premises of a long term sustainable growth. The answer depends on many elements, the effects of which, as well as the effects of their combination, cannot be predicted *ex ante*.

<sup>37</sup> W. EASTERLY, *Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps and Takeoffs in Economic Development*, in “*Journal of Economic Growth*”, 11, n. 4, 2006, pp. 289-318.

<sup>38</sup> A. N. SINDZINGRE, *The Impact of the 2008-09 Crisis on Commodity-Dependent Low-Income Countries: Confirming the Relevance of the Concept of Poverty Trap?*, in “*Journal of International Development*”, 24, n. 8, November 2012, pp. 989-1007.

#### 4. *Lessons from the Asian ‘developmental states’: the elements missing in Sub-Saharan Africa*

The ‘developmental states’ of East Asia - Japan, Korea, Taiwan, now China - are among the few economies that achieved structural change and entered a path of long-term growth. They can therefore suggest a few elements regarding the ingredients of long-term growth.

The characteristics of ‘developmental states’ are the subject of a vast literature<sup>39</sup>. They confirmed that industrialisation is the key route towards structural change and sustained growth. A common feature of developmental states is the active devising and implementation by governments of industrial and taxation policies (e.g. subsidies, exonerations), which were targeted towards specific sectors and conditional to performance with growth as the final goal. Policies provided incentives, not aiming at ‘owning’ the economy or recycling the country’s wealth via high levels of taxation<sup>40</sup>. Public policies also focused on education and the building of a technically competent bureaucracy. They not only aimed at enhancing the functioning of markets, but also created suitable political conditions and coalitions involving the private sector. The intertwining of state and market, associating competition and public ownership, is thus at the root of China’s growth: Naughton argues, however, that the specificities of government-business relations cannot be replicated in other countries<sup>41</sup>. Asian States have also been the recipients of important capital flows, while they also improved their productivity, both that of labour and capital.

Another common feature is human capital. In the 1950s, South Korea had the world’s third highest ratio of human capital to the contemporaneous level of per capita income, and in the following decades South Korea accumulated human capital more rapidly than comparable developing countries<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> See for a discussion A. N. SINDZINGRE, *Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues*, in “Development Policy Review”, 25, n. 5, September 2007, pp. 615-632.

<sup>40</sup> R. GRABOWSKI, *A Comparison of Latin American and African Economic Development with an East Asian Twist*, in “Asian-Pacific Economic Literature”, 24, n.2, November 2010, pp. 104-116.

<sup>41</sup> B. NAUGHTON, *China’s Distinctive System: Can It Be a Model for Others?*, in “Journal of Contemporary China”, 19, n. 65, June 2010, pp. 437-460.

<sup>42</sup> M. NOLAND, *Korea’s Growth Performance: Past and Future*, in “Asian Economic Policy Review”, 7, 2012, pp. 20-42.

Developmental states had no natural resources. They were land-scarce, their comparative advantage relied on labour-intensive industrialisation. Such factor endowments and land scarcity have been incentives for Japan, South Korea, Taiwan, Hong Kong, and Singapore to begin manufacturing activities early in their development and to specialise in these activities<sup>43</sup>.

All these features contrast with SSA States, which are characterised by land abundance, commodity endowments, scarcity in human capital and physical capital, reinforced by the colonial model of 'small open economies'<sup>44</sup>. Most SSA States – including South Africa – do not display features and initial conditions that have been crucial for the launching of growth in developmental states.

### *Conclusion*

Emerging countries have contributed to an exceptional period for SSA since its 'lost decades' of the 1980s and 1990s, through higher prices for some SSA exports, higher trade and investment, in particular in infrastructure and the manufacturing sector, enhanced fiscal earnings and fiscal room for manoeuvre, and a beneficial diversification of partners. This can be the basis for virtuous cycles of industrialisation, and therefore long-term growth.

Emerging countries may, however, maintain the status quo via their demand for commodities and deepen the specialisation of SSA in primary products. Because commodity prices are inherently volatile, and because there is a negative relationship between output volatility and stagnation, the Asian 'developmental states' show that SSA growth is sustainable only if structural change occurs.

<sup>43</sup> M. NOLAND, *Korea's Growth Performance: Past and Future*, cit.

<sup>44</sup> A. G. HOPKINS, *The Economic History of West Africa*, London, Longman, 1973.

**Riassunto** - Le economie dell'Africa sub-sahariana hanno registrato tassi di crescita spettacolari a partire dai primi anni 2000. Secondo molti osservatori tali sviluppi segnerebbero il superamento del pessimismo che ha prevalso a lungo nella letteratura economica su tali Paesi. Il lavoro sostiene, tuttavia, che numerose incertezze permangono. Gli elevati tassi di crescita sono infatti originati prevalentemente da una struttura distorta delle esportazioni – costituite soprattutto da materie prime – nonché dalle elevate quotazioni di queste ultime a seguito della domanda proveniente dalla Cina e dagli altri Paesi emergenti: non danno luogo quindi ad alcuna trasformazione nella struttura delle esportazioni (che anzi può uscirne rafforzata) e perciò sono vulnerabili

alle fluttuazioni delle quotazioni stesse e agli *shocks* esogeni. A tali tassi di crescita non consegue quindi alcuna trasformazione della struttura produttiva esistente in termini di industrializzazione e di aumento della produttività. D'altra parte, tuttavia, quotazioni stabilmente elevate delle materie prime possono favorire le trasformazioni strutturali *via* l'aumento dei proventi fiscali. I Paesi emergenti investono inoltre nei settori industriali e nelle infrastrutture dell'Africa sub-sahariana, che costituiscono a loro volta determinanti strategiche delle trasformazioni strutturali. Allo stesso modo le materie prime possono innescare sinergie e favorire l'industrializzazione. Nel lavoro viene discusso il peso relativo di tali differenti posizioni.

## THE HORN OF AFRICA IN THE CONTEXT OF THE EMERGENCE OF NEW STATES

by Irma Taddia

Modern states in Africa emerged as a result of the clash between Europe and Africa in the 19th century and were characterized by a European political model of parliamentary democracy which was suddenly interrupted. The artificiality of colonialism really affected the post-colonial states that did not survive<sup>1</sup>. A lot has been said about the crisis of the post-colonial state and its collapse has many causes, local and international. It is also related to a politicisation of ethnicity, an argument not considered in this context. A real impasse emerges today: shall we define African countries as nations or states<sup>2</sup>? This is true for the Horn as well. One common reflection emerges today: if we want to look at the origin of the state we have to go back to the colonial period and investigate how colonialism can explain the historical reconstruction of the past decades. The Horn of Africa states have some peculiarities and have to be considered as a unique case in comparison to political- historical events of sub-Saharan Africa. I believe it is time today to overcome 19th-20th century colonial politics and try to move towards a more complex analysis related to present time. The fascina-

Dipartimento di Storia Culture Civiltà, Università di Bologna

<sup>1</sup> Among many scholars see: J. F. BAYART, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Librairie Fayard, 1989; J. F. BAYART, S. ELLIS, B. HIBOU, *The criminalisation of the State in Africa*, Oxford, J. Currey, 1999; J. HERBST, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton, Princeton University Press, 2000; C. YOUNG, *The End of Post-colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics*, in "African Affairs", vol. 103, n. 1, 2004, pp. 23-49.

<sup>2</sup> I addressed this issue for the Horn: see I. TADDIA, *Modern Ethiopia and Colonial Eritrea*, in "Aethiopia", vol. 5, 2002, pp.123-138; I. TADDIA, *At the Origin of State/Nation Dilemma: Ethiopia, Eritrea, Ogaden in 1941*, in "Northeast African Studies", vol. 12, n. 2-3, 1990, pp. 157-170

tion of politics is a real challenge, and it is a difficult task to write on the present without a solid historical background of the events that have determined the destiny of the Horn's populations. My interest in political science, from the beginning of the 1970s, was closely related to history as the main core of analysis. Eritrea, the main matter of concern for a long period<sup>3</sup>, needs to be discussed in a broader context. The Horn of Africa and its neighboring countries, regarding the process of independence/autonomy, concerns Eritrea 1991, Somaliland 1991, South Sudan 2011. It is worthwhile to rediscuss the role of colonialism as well as the nature of modern states. To what extent can this approach be useful to historians in the case of the Horn, Eritrea included? Both cases, independent Eritrea and autonomy in Somaliland, allow us to speak about the recreation of political entities clearly related, borders included, to the colonial past. Eritrean borders today and Somaliland borders are *de facto* colonial borders: the emergence of the new Eritrean state in 1991, ratified by the referendum in 1993, and the following autodetermination of Somaliland in 1991, represent a real point of departure of my reflections that I have shared in Bologna with my collaborators<sup>4</sup>.

The Horn of Africa in the last decades has become stigmatized as one of the most unstable regions in the world where no space has been given for peace-building, institution building or democratic processes. Despite the lack of stability, notable exceptions to political disruption can be mentioned. Somaliland epitomizes this exception in stark contrast with the other Somali regions in which the former Republic of Somalia has been fragmented. Thus, we wonder, has colonial legacy in Somalia prejudiced the following emergence of political frames that influence economic strategies toward development? Are the diverse colonial administrations, Italian and British, responsible for the pres-

<sup>3</sup> See F. GUAZZINI, *Historians and Histories of the Horn of Africa: Towards a Comparative View*, in "Northeast African Studies", vol. 10, n. 1-2, 2003; I. TADDIA, *Reconsidering Horn of Africa Studies Today*, in J. ZAHORIK (ed.), *Viva Africa 2008. Proceedings of the IIIrd International Conference on African Studies*, Pilsen, University Press, 2008, pp. 207-215.

<sup>4</sup> I would like to mention Daria Zizzola Ph D. dissertation on the impact of Italian/British politics on the nation building process in Somalia (1941-1960); see also D. ZIZZOLA, "Constraints of International Priorities over Somaliland: Arguments from the Health Policy", in "Northeast African Studies", forthcoming. For Elena Vezzadini work see note 6.



ent geopolitical order in the region? Evidence shows that European engagement in the Horn has determined a great number of consequences which have led to the disintegration of state institutions on the one side, and its reconstruction and rehabilitation, on the other. Somalia has been subjected to three particular patterns of domination: the French, the Italian, and the British, not to mention Ethiopian occupation of the Ogaden plateau. The British and Italian occupations of, respectively, the Northern and the Central-Southern provinces, reflect two opposite situations today. Somaliland, the former British protectorate, is a self-declared republic with its own institutions and political apparatus and is operating even with the lack of recognition from the international community. Conversely, the Central and Southern areas are undertaking a desperate path toward peace which has not been successfully accomplished yet. In fact, those territories are besieged by war, famine and instability. An intense debate around what could have been the major causes for such distinct historical outcomes has been developed by many scholars committed to re-evaluate the crucial factors featuring the history of Somali populations. Autochthonous social structures, interaction with the outer world, cultural peculiarities and political systems have been assessed. Inequalities, reproduced by unfair economic and commercial connections in the postcolonial period, have also been discussed because they were supposed to reflect the same settings of their imperial and colonial forerunners. The following reflection is dedicated to analyzing the overshadowed aspects of domination starting from some consolidated assumptions: that the European political influence and the violence of its imposition have been taken for granted. The same can be said for private interests promoted by foreign ventures, investing and exploiting African third world countries in present times. Meanwhile, the dominated people's roles have often been overwhelmed by that of the conquerors suggesting their complete instrumentalization and liability.

However, it seems more reasonable to maintain that tribal chiefs and local elites have never been absolutely detached from those systems of power imported by the British or Italians. The difference depends on the level of naivety or ability that the locals have shown in contracting with the colonial authority. The struggle for goods and wealth means, by being agricultural, pastoral or humanitarian and mostly after independence, that it has been a common denominator for all the Somali administrations from the 60s onward. Hard competition for resources has exacerbated feeble alliances, reducing governmental

legitimacy whereas institutional channels have been used for power contention to gain supremacy over the other groups. Political frameworks imported by colonial administrators have been vital to the shaping of endemic systems of institutional management. Governance modalities have been basically chosen from postcolonial times according to the mechanisms which were employed by the European colonial officials. While the Italians established a paternal relationship with colonized people by giving the colony a hybrid status, indirect rule and direct administrative pressure, the Somaliland protectorate was on the edge of the British Empire and its utility was suitable only to the more important base in Aden. Adding this fact to the traditional model of British domination and reflecting the maximum efficacy for the minimum of resources in the indirect rule, Somaliland has been relatively marginalized. After 1960, when the North and South became the United Republic of Somalia, all political representatives moved to the capital Mogadishu thus leaving the remote districts badly connected and almost wholly forgotten. Public institutions became synonyms of power because whoever was ascribed to a prominent position could usually award privileges for himself and his private circle of close acquaintances. Internecine clashes erupted within the parliament between Northern and Southern clans for the right to a political representation proportional to the country's ethnic distribution with the purpose of accumulating influence and benefits. The situation worsened after 1991<sup>5</sup> when the Barre overthrow led the two region's protagonists to diverse biases. The Northern province, which was left alone and isolated because of the lack of legitimacy, started a long process of peace and nation building from the bottom-up and gave elders and traditional key chiefs the role of intermediaries for conflict resolution. Whilst the Central and Southern regions initiated a top down peace process where the main strategy foresaw the international community's main role as peace agent for proxy, which left Somalia subject to the enforcement of external dynamics not suitable for the contingent situation. The colonial legacy has been the determinant for the shaping of endogenous politics not only because of its effect on the local environment. It relates to the way locals have taken possession of other

<sup>5</sup> For a perspective that compares Somaliland and Eritrea see: HUSSEIN M.ADAM, *Formation and Recognition of New States: Somaliland in Contrast to Eritrea*, in "Review of African Political Economy", vol. 21, n. 59, 1994, pp. 21-38.

methods of social regulation and exploiting resources thus replicating the dynamics that they had been submitted to before becoming the perpetrators. This cannot be considered just a collateral issue of colonialism and deserves more attention.

It is relevant, from an historical point of view, to focus on another case pertinent to this dynamic of state formation in the Horn: Sudan, whose experience really reflects the complexity of the entire Horn today. Sudan recently completed the division of the country and proceeded towards a different political solution, from colonial unity to partition, the division of the country in two autonomous states. But, apparently, we can affirm that Sudan has taken an opposite direction in regards to the colonial asset since the independence of Southern Sudan in July 9, 2011. The new political division with the creation of a new state can be analysed, in some respects, in terms of a continuity with the past; Sudan went in another direction by deciding independence against the unitarian state between North and South that was established during the condominium in which borders were ratified after the Sudanese independence in 1956. In reality, colonial politics were one of the causes of this present differentiation, particularly if we consider the colonial politics after 1930 that created a different administration for the South, a premise to the increasing autonomy and to the partition<sup>6</sup>. The impact of colonialism has been crucial in the process of identity construction and nation building in the Sudan. That geopolitical entity known today as Sudan emerged from the 19th Century, with the Egyptian invasion in 1821. The South was progressively annexed to the Turco-Egyptian rule starting from the 1840s, but the administration was never normalized there, so the area remained mainly a reservoir of slaves and ivory. With the Anglo-Egyptian conquest and the establishment of the Anglo-Egyptian Condominium in 1898, the Southern Sudan was initially under the same administrative regime of the North. However, some development plans were explored since the army in the South belonged to the same army than in the North, the Egyptian Army, and the circulation of trade and of people was open.

<sup>6</sup> See Elena Vezzadini, Ph.D University of Bergen, post. Dr. in Bergen and Paris EHESS, working in the group research at the University of Bologna. Among her publications: E. VEZZADINI, *Genealogies of Racial Relations: The Independence of South Sudan, Citizenship and the Racial State in the Modern History of Sudan*, in "Bulletin of Concerned African Scholars", vol. 86, 2011, pp. 30-46; *The 1924 Revolution: Hegemony, Resistance and Nationalism in the Colonial Sudan*, Bergen, University Press, 2008.

At the same time, the government did not extend public education to the South thereby leaving the task to the missionaries. As it was believed that Muslim people could not be converted, the missionaries were given *carte blanche* in the South. Things started to change more rapidly with the turn to Indirect Rule, a change which proceeded progressively during the 1920s. This indigenous policy was closely connected to the idea that in the Sudan there were two “races”, the Arabs and the Africans, and that these “races” were to be governed by two different government systems; each of them had to develop “along its own lines” and these lines were certainly different. “Arab” influence in the South began to be seen as undesirable, because the racial mixing was a deviation, and Islam and the Northern customs were inappropriate to the South.

After the crisis of 1924, which was attributed to the negative impact of “half-breed” in the country, the strength of this paradigm consolidated. From the beginning of the 1930s the Southern Policy was really enforced, de facto separating Northern and Southern administrations and creating two different state systems regarding the style of administration, religion, education, and economy. The *lingua franca* in the South became English, the religion became Christianity with Sunday being the day of holiday, and the administration was based more on paternalistic links than on formal ones. The end of the southern policy on the eve of the Sudan’s independence left the two parts of Sudan as neighbors that did not really know each other and in which one of the two partners was in the situation of establishing a violent hegemony on the other. In fact, civil war started in 1955, before independence, with the mutiny in Torit of the Equatoria battalion<sup>7</sup>.

Did Eritrea, Somaliland and Sudan come out from the scramble and shall we speak about the hidden role of colonialism? Firstly, I will discuss the emergence of nationalism and the political struggle in Eritrea while trying to identify the main dynamics of state formation according to different scholarly perspectives. Secondly, I would like to introduce how the new Eritrean state today has been rediscussed and criticized, *from inside*, from those Eritreans, scholars, intellectuals and political scientists that supported it 20 years ago and encouraged the creation of the new state. I think both are relevant themes when analysing politics: discussing *the ideological nature* of the Eritrean

<sup>7</sup> For a recent perspective see: ELWATHIG KAMEIR, *Scenarios and strategies for the evolution of the New Sudan*, in “The New Sudan Vision”, vol. 6, 2008, pp.1-10.

state and, at the same time, the recent evolution including the clear crisis of this new political institution and the present widespread *critique*. I will introduce the debate, but it is difficult to take a precise position plus it is not in my capacity to do so. This is an attempt to discuss what has been done, by choosing a few intellectuals and scholars relevant to this topic. One remark is necessary: the Eritrean history has been extremely politicized and I deliberately do not include several authors, political scientists, scholars, and sociologists, quoting only a few authors who deserve the attention. I also do not discuss the crucial issue of unionism and separatism in Eritrean politics. This is not my area of research, although this is an extremely important historical matter. Historical reflection on separatism and unionism deserves an appropriate discussion, from the historical work conducted by Tekeste Negash starting from the 1980s to Shumet Sishagne<sup>8</sup>. My presentation deals on the part of the Eritrean people who subordinated separation from Ethiopia in view of a complete independence. One point is clearly evidenced since the beginning: when I speak about nationalism and independence, I refer only to a part of Eritrean society. There is another part of Eritreans who shared pro-unitarian ideologies as well as a complete assimilation with Ethiopia. This is relevant point and I can refer to the documentation provided in a number of works by Tekeste Negash, one of the few historians covering different periods such as Italian colonialism, the British period and the 1960s-1980s. I do not consider this phenomenon as to limit my discourse of the ideology of nationalism.

<sup>8</sup> See TEKESTE NEGASH, *Ethiopia and Eritrea. The Federal Experience*, Uppsala-New Jersey, Rutgers University Press, 1997; TEKESTE NEGASH, *The Eritrean Unionist Party and its Strategies of Irredentism, 1941-50*, in BAHRU ZEWDE, R. PANKHURST, TADDESSE BEYENE (eds.) *Proceedings of the Eleventh International Conference of Ethiopia Studies*, vol. I, Addis Ababa, University Printing Press 1994, pp. 299-322; TEKESTE NEGASH, *The dilemma of Eritrean identity and its future trajectories*, "Revista de Politica Internacionala", n. XI-XII, 2008, pp. 21-34, TEKESTE NEGASH, *Competing Imaginations and the Nations: The Eritrean Nationalist Movements 1953-81*, in L. RUDBECK, TEKESTE NEGASH (eds.), *Dimensions of Development with Emphasis on Africa*, Uppsala, Nordic Africa Institute, 1995, pp. 150-171. See also SHUMET SISAGNE, *The Genesis of the Differences in the Eritrean Separatist Movements (1960-70)*, in TADDESSE BEYENE, *Proceedings of the Eighth International Conference of Ethiopian Studies*, Addis Ababa-Huntingdon 1989, vol. 2, pp. 447-68; SHUMET SISAGNE, *Unionists and Separatists: the Vagaries of Ethio-Eritrean Relations, 1941-1991*, Hollywood, Tsehai Publishers, 2004.

*The ideological nature of the Eritrean state*

Among many works on Eritrea, let me start by mentioning a mémoire by Raphael Roig that was recently discussed in Paris, *L'Erythrée, naissance d'une nation, faillite d'un état?*<sup>9</sup>

*“En dépit de la situation dramatique dans laquelle est actuellement plongé le pays, l'Erythrée demeure un extraordinaire laboratoire vivant pour la recherche contemporaine en sciences humaines.*

*Dans le domaine de l'histoire des Nations, l'Erythrée est une véritable curiosité. De par l'analyse des événements qui ont mené à son indépendance, la compréhension du processus de construction de son identité nationale et l'observation du destin qu'elle se forge depuis 1991, elle présente en tous points tant de particularités qu'il y aurait encore beaucoup de travail à effectuer pour appréhender de façon exhaustive son cheminement historique. Se poser la question de la nation érythréenne en termes d'échec ou de réussite ne renvoie aucunement à un quelconque jugement extérieur forcément subjectif, mais à l'analyse de son devenir selon les facteurs, les vecteurs et le contexte qui ont mené à sa naissance. Au regard de ces éléments et des constructions idéologiques des principaux ouvriers, actifs ou involontaires de sa construction, nous nous demanderons si la nation érythréenne, conceptuellement parlant, n'est pas un phénomène historique qui trouve plus de véracité durant le siècle de genèse qui précéda l'indépendance de l'Erythrée que pendant les dix-sept années qui lui ont succédé”<sup>10</sup>.*

A real question mark: “Eritrea, the birth of a nation, the failure of a state?” Within this political scenario, Eritrea stands as a clear contradiction under two respects.

*First contradiction, the issue of the borders and the failed decolonisation:* Eritrea was a colonial state that did not become independent during the decolonisation process, a unique case in Africa (if we leave aside the Western Sahara). Indeed a paradox, given the fact that the Eritrean border can be seen as a real border in the scramble for Africa. Moreover, the Italian colony was reaffirmed in spite of the battle of Adwa in 1896 with the Italian defeat. In 1963 the Organisation of African Unity ratified the colonial borders for the new states, but not

<sup>9</sup> R. ROIG, *L'Erythrée, naissance d'une nation, faillite d'un état?*, Paris, Centre Français des Etudes Ethiopiennes, Université de Paris I, 2009.

<sup>10</sup> R. ROIG, *L'Erythrée, naissance d'une nation, faillite d'un état?*, cit. p.3.

Eritrea. The “African paradox” signifies that the only legitimized nations were nations created by Europe. The non-decolonisation after the Second World War can be attributed to a complex of interrelated causes: international politics, regional Ethiopian hegemony, weakness of Italian diplomacy due to the collapse of Fascism, losing the war, and lastly, as I discussed in a previous essay, the emergence of a new political equilibrium in the Horn<sup>11</sup>. In the 1950s, Eritrea failed to become an independent state: in this sense Eritrea can be seen as a case of “unfinished decolonization”. The dimensions of this phenomenon can be explained by Italian political history rather than by internal-Eritrean-political factors. We should stress the political dimension of the failure of decolonization; moreover, this process was not related to the weakness of Eritrean nationalism as that emerged only in a later period. The Eritrean lack of success was a product of Italian politics and the Italian failure to promote a sustainable decolonization, given its unstable role in international politics. This seems to me to be the main characteristic of the Eritrean struggle for independence from the beginning, in order to underline a political path towards the unsuccessful decolonization.

*Second contradiction: the roots of the legitimacy of the state and the colonial identity.* This analysis is more complex and is a very challenging matter. In the mist of a profound crisis of African states, the birth of the new state in 1993 which exactly recreated the colonial borders, is an historical phenomenon that deserves attention. Was a war of liberation with the aim to reconstructing a colonial border? This is the main crucial point of the first part of my presentation. Regarding this controversial issue, the border continuity and the national/colonial identity, the debate is open among scholars. Present Eritrea must be *de facto* related to the colonial past. Eritrea was a colonial state in the 19th and 20th century and, like other African colonies, was created during the scramble for Africa. Within this frame, Eritrea achieved a specified identity, a new administrative-political structure, and new territorial borders. We can speak of, as with many other African colonies, an imposed identity. I quote from Sorenson, “Eritreans nationalists describes

<sup>11</sup> See I.TADDIA, *At the Origin of State/Nation dilemma*, cit., pp.157-170. See also the analysis provided by H.ERLICH, *The Struggle over Eritrea*, Stanford, Stanford University Press, 1983, R. Sherman, *Eritrea: the Unfinished Revolution*, New York, Praeger, 1980; REDIE BEREKETEAB, *Eritrea: the Making of a Nation 1890-1991*, Trenton NJ, The Red Sea Press, 2007.



significant economic and social changes under Italian colonialism, supporting arguments that Eritrea's experience mirrored that of other African colonies"<sup>12</sup>. We can analyze this point under the frame of "Colonialism as a State Maker"<sup>13</sup>.

According to Markakis, nationalism was not a product of anti-colonialism, but emerged after the fall of the Italian rule in 1941; it is not "a purely ideological phenomenon", on the contrary, "nationalism in the first instance was a struggle for state power"<sup>14</sup>. I think we have to go further and add at least two relevant points to Markakis analysis.

*First point:* as Tekeste Negash has clearly emphasized, nationalism in the 1940s and 1950s was mainly a matter of Italian secret activities supported by Italians in order to restore the colonial economy and settler interests<sup>15</sup>. A clear point in the emergence of the first nationalism and very instrumental. I do not focus on this, but I must clarify this point by quoting Tekeste Negash's work on what I call "instrumental nationalism", the active role of Italy in financing independent strategies. Certainly, during the 1940s and the 1950s, ideologies of independence were declared in Eritrea. After the fall of Italian colonialism, numerous new political parties were created which expressed the aspirations matured during the colonial years. Many Eritreans, as well as many Italians living in Eritrea, shared these nationalistic sentiments. Some political parties fostered by Italian settlers were clear evidence of this phenomenon. There are various documents on this topic.

<sup>12</sup> J. SORENSON, *Discourse on Eritrean Nationalism and Identity*, in "The Journal of Modern African Studies", vol. 29, n. 2, 1991, p. 302.

<sup>13</sup> G. CALCHI NOVATI, *Colonialism as State-Maker in the History of the Horn of Africa: A Reassessment*, in S. EGE, H. ASPEN, BIRHANU TEFERRA, SHIFERAW BEKELE (eds.), *Research in Ethiopian Studies. Selected papers of the 16th International Conference of Ethiopian Studies, Trondheim July 2007*, Wiesbaden, Harrassowitz Verlag 2010, pp. 233-244. See also: UOLDELUL CHELATI DIRAR, *Colonialism and the Construction of National Identities: The Case of Eritrea*, in "Journal of Eastern African Studies", vol.1, n.2, 2007, pp.256-276, UOLDELUL CHELATI DIRAR, R.J. REID, *Experiencing Identities: Making and Remaking African Communities*, in "Journal of Eastern African Studies", vol.1, n. 2, 2007, pp. 234-237.

<sup>14</sup> See J. MARKAKIS review of Tekeste Negash, *Italian Colonialism in Eritrea, 1882-1941. Policies, Praxis and Impact*, in "Review of African Political Economy", n. 2, 1989, pp. 157-170 and J. MARKAKIS, *National and Class Conflict in the Horn of Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

<sup>15</sup> See: TEKESTE NEGASH, *Italy and its relations with Eritrean political parties, 1948-50*, in "Africa" (Rome), vol. 59, n. 3-4, 2004, pp. 417-452.



The independent Party—"Il Blocco per l'indipendenza"—a coalition created in 1949, consisting of various Italian and Eritrean parties, was promoted, organized and structured by Italians. It is an example of a party that was totally fostered by the colonial state. Within this particular context it is important to underline a peculiar ideology of decolonization that reflects a common interest between the colonizers and the colonized, a theme unusual in African political history. The struggle for the creation of an autonomous state in the 1940s was supported both by Italian settlers and a notable part of Eritreans themselves. Both actors failed. This is a clear example of a "colonial constructed consciousness" scholars did not analyze properly, with the exception of the recent articles by Tekeste Negash that I have already mentioned.

*Second point:* according to my understanding, the legacy of the past and the fact that Eritrea traces its origins to a long time ago and in the 20th century colonial rule, can partially explain the independence struggle. This can be only a part of the issue. I would like to discuss and reaffirm what I think to be the major point of my presentation, a point that I have analysed in detail with the help of archival sources, oral documentation and field work in the country<sup>16</sup>. Eritrean independence, which was completed in 1993, emerged in a very specific context in post-colonial Africa. It is not a simple case of delayed decolonisation, postponed by 30 years with respect to other former African colonies. The turning point of Eritrean nationalism was caused by Italy's failure to promote independence and a new political consciousness was born, which, though not anti-Italian, was focused on anti-Ethiopian sentiments. International politics and the construction of new dynamics in the Horn delayed the process of the creation of national identities. The post-Second World War period was of fundamental importance in reshaping the entire politics of the Eritrean question and the politics of the Horn. During the 1960s, the superpower rivalry exacerbated the conflict. The dismantling of the international order meant a new political situation for the Horn.

<sup>16</sup> See I. TADDIA, *L'Eritrea colonia. Paesaggi, strutture, uomini del colonialismo*, Milano, FrancoAngeli 1986.

Many factors interfered in the process and present Eritrea is a complex mixture of various themes, old and new. I schematize as follows:

- a state built on a long liberation struggle based on an African dimension, against the Ethiopian hegemony, in the context of independent Africa

- Eritrea is an example of what we can call a state beyond the post-colonial state

- a national struggle born in the 1950s and 1960s, shaped by colonialism but without an anticolonial perspective- that radically changed in the course of the struggle

- a product of the 1960s-1990s international politics and cold war; inter-regional politics and subsequent dynamics in the area were equally relevant. As a consequence, Eritrean nationalism evolved during three decades according to international power equilibrium and local strategies

- a combination of internal local hegemonic powers, a self-determination ideology, political foreign relations, mass organisations, anti-Mengistu government, local military power, local control for political competition and economic resources. A struggle that found a new legitimation, its own legitimation: the dominance of military hegemony over a precise territorial area.

The internal alliances and international relations completely changed the nature of the struggle and the political context of the guerrilla war. Colonialism seems an irrelevant phenomenon. Equally important is the analysis that emphasizes the Eritrean attempt to oppose Ethiopian “regional hegemony or contrasting the control done by international strategic countries<sup>17</sup>.”

Many authors have clearly discussed the importance of the developments of the military struggle in late 1960s, followed by the Mengistu regime in late 1970s<sup>18</sup>. A lot of work has been done on the differentiation among internal factions of guerrilla war in Eritrea following the 1970s. To me, most of the work seems more descriptive than analyti-

<sup>17</sup> See R. IYOB, *The Eritrean Struggle for Independence: Domination, Resistance, Nationalism, 1941-1943*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>18</sup> See: J. SORENSON, *Discourse on Eritrean Nationalism and Identity*, cit., SHUMET SISAGNE, *Unionists and Separatists: the Vagaries of Ethio-Eritrean Relations, 1941-1991*, cit., SHUMET SISAGNE, *The Genesis of the Differences in the Eritrean Separatist Movements (1960-70)*, cit., H. ERLICH, *The struggle over Eritrea*, cit., R. SHERMAN, *Eritrea: the Unfinished Revolution*, cit.

cal<sup>19</sup>. Other research is based on one-sided material and represents a kind of idyllic vision of the Eritrean struggle<sup>20</sup>. Eritrean movements themselves usually reproduce some myths in analyzing the Eritrean issue<sup>21</sup>. We lack serious work focusing on the role and the nature of the Eritrean state. In spite of many different interpretations, the research is still ongoing.

As far as the international scenario, the role of super-powers has been widely discussed<sup>22</sup>. There is a lot of research and discussion on the USA and the former Soviet Union. Arab countries had a role in this process as well during different periods of the Eritrean struggle. But, we have to say that the role that the Arab countries played in the Eritrean question is a less known one. This point is relevant to our discussion, and I would like to stress the lack of analysis, at least in the European research studies, on the role and the relations that the Arab countries had in regards to Eritrea. Recently, a new research has been conducted by Awet T. Weldemichael that needs to be mentioned<sup>23</sup>. Several Middle Eastern countries were drawn into the politics of the countries on the other side of the Red Sea, in the Horn of Africa, for a number of reasons. One of their myriad entry points was the Eritrean nationalist movement for independence from Ethiopia that attracted as

<sup>19</sup> See J. SORENSON, *Imagining Ethiopia*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1993.

<sup>20</sup> R. PATEMAN, *Eritrea. Even the stones are burning*, Trenton, Red Sea Press, 1990.

<sup>21</sup> I share this view of P. GILKES, *Eritrea: Historiography and Mythology*, in "African Affairs", vol. 90, n. 361, 1991, pp.623-628; see also P. GILKES, *National Identity and Historical Mythology in Eritrea and Somaliland*, in "Northeast African Studies", vol.10, n. 3, 2003, pp.163-188.

<sup>22</sup> For international politics see: OKBAZGHI YOHANNES, *Eritrea: a Pawn in World Politics*, Gainesville, University of Florida Press, 1991; D. CONNELL, *Taking on the Superpowers: Collected Articles on the Eritrean Revolution 1976-1982*, vol. 1, Trenton, Red Sea Press, 2003 and *Building a New Nation, Collected Articles on the Eritrean Revolution 1983-2002*, vol. 2, Trenton, Red Sea Press 2004; H. ERLICH, *The struggle over Eritrea*, cit.; N. MURTAZA, *The pillage of sustainability in Eritrea, 1600s-1990s: rural communities and the creeping shadows of hegemony*, Westport, Greenwood Press, 1998.

<sup>23</sup> AWET T. WELDEMICHAEL, *African Diplomacy of Liberation. The Case of Eritrea's Search for an "African India"*, in "Cahiers d'Etudes africaines", vol. LIII, n. 212, pp. 867-894; AWET T. WELDEMICHAEL, *Grand Strategies of Liberation in Eritrea and East Timor in "Africa"* (Rome), vol. LXV, n.1-4, 2010, pp.40-57, AWET T. WELDEMICHAEL, *The Eritrean Long March: the Strategic Withdrawal of the Eritrean People's Liberation Front (EPLF) 1978-1979*, in "The Journal of Military History", vol. 73, n.4, 2009, pp.1231-1272.

much allies as enemies in the Middle East. On the one hand, early Eritrean nationalists appealed for Arab support by presenting their case as a secular, progressive Arab struggle as well as a Muslim one (contradictions not withstanding) against Ethiopia that has traditionally been considered a Christian state, an ideological, reactionary, feudal state.

On the other hand, Egypt's conflict of interest with Ethiopia (ideologically and Nile waters), Saudi Arabia's Wahabbist expansionism in the Horn, and finally Syrian and Iraqi rivalry to champion Pan-Arabism at the expense of Egypt and in hostility with conservative Saudi Arabia drew all these countries into Northeast African history through a complex and fluid process over a troubled half century. I am not a scholar who deals with international relations and international politics, but new attention could be well appreciated to the historical relations between Eritrea and the Red Sea countries as well as the other Arab countries. Eritrea had the support of Syria, Iraq, the Palestine Liberation Organisation, and, in a different context, Sudan, Egypt, and Yemen. This is a very relevant component of the Eritrean struggle, an important issue not investigated by Western scholars. I am aware that this seems disappointing, but I am not addressing any details of this argument in my presentation. I would just like to mention a personal testimony about a conference I attended in Tunis, an international Forum for Eritrea held in November 1982. It was a very important African-Arab meeting, after the ELF split and the defeat by EPLF-TPLF, on the emergence of a new political office and the role of Abdallah Idris. This meeting was a clear attempt to revitalize ELF, after the 1982 division into two factions, with the support of some Arab countries with Kuwait first of all. In this meeting I had the opportunity to interview, among other politicians, two prominent personalities: Idris Mohamed Aden and Ibrahim Sultan <sup>24</sup>. Because my interest was really conducted to explore the resistance by both Christian and Muslim actors, I also interviewed many supporters connected to the Christian origins like Woldehab Wolde Mariam. In spite of this, I did not publish this material on contemporary Eritrea, given the fact that my main interest was concerning history. A personal opinion: we must wait some years before writing the complex histori-

<sup>24</sup> In spite of the extreme interest of the meeting, I was not able to find quotations in the international literature. I have to rely on my notes and oral informants.

cal background of the Eritrean question. We will have time in the future, when all the archives will be open; and we must reflect more on this extremely complex issue. I would like to point out, however, that I have not changed my intellectual perspective on the legitimacy of the Eritrean political identity.

### *A critique from inside*

The second part of my presentation deals with the more relevant issues of the present state of Eritrea and the discussion on recent political developments. I want to focus on the scholarly debate which is a really controversial matter. The crisis of the African state today reflects the process of state formation and the nature of independence. Shall we speak about crisis or collapse in Eritrea and then for how long shall we discuss it? I would like to dedicate my attention to a quite recent phenomenon. I think it would be of some interest to analyze in detail some works such as Bereket Habte Selassie, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised* and Gaim Kibreab, *Eritrea. A Dream Deferred*<sup>25</sup>, the most relevant books among many others. It is important to record this dissent *from inside* and I want to do this by using the available documentation recently published outside Eritrea, and collecting many primary sources on recent politics. In a country so isolated for so long of a period with a very complex political equilibrium characterized by “no-peace-no-war”, a further discussion is welcome.

Bereket is a very well known and esteemed academic and a political scientist and jurist who has been directly involved in the Eritrean process of writing the constitution. He played an important role in bringing the country to the rules of law and democracy. This volume is an historical and biographical testament of a man who had supported the struggle and played an active part in the guerrilla war, as well as a record of his life and a testimony to his political /legal engagement. At

<sup>25</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, Trenton, The Red Sea Press, 2011 and GAIM KIBREAB, *Eritrea. A Dream Deferred*, Woodbridge, James Currey, 2009. Bereket work is the second volume of his mémoire, see BEREKET H. SELASSIE, *The Crown and the Pen. The Memoirs of a Lawyer Turned Rebel*, Trenton, Africa World Press, 2007.

the same time, *Wounded Nation* is an open accusation against the Eritrean leadership. It is a unique document containing a combination of personal experiences, scholarly research, oral testimonies, and formal documentation. This volume stands out as one of the most important and authoritative mémoires based on Bereket's long lasting experience in the country, his international activity as advisor and his work in Ethiopia. It is a very rich biography of a still active politician and scholar. I will discuss what I think are the most original parts of the volume on his approach and its contents. The book, published only few years ago, has received great attention in the international audience<sup>26</sup>. The author is very clear from the beginning when, in the introduction, he argues that "in its post-independence Eritrea could have been a "promising nation" had it not deteriorated into a state of paralysis because of the anti-democratic, one-party regime led by Eritrea's President Isaias Afewerki and a few determined power-hungry men"<sup>27</sup>. In this perspective, the main goal of the book is to "understand what went wrong in Eritrea and why" (see chapter 4, *Immaculate Deception. The Original Sin of Eritrean Politics*) and investigate on "a missed opportunity for peaceful and democratic change" (see chap.10, *The Berlin manifesto and the G15. A Squandered Opportunity*), being aware that "The truth shall set you free"<sup>28</sup>. The author depicts post-independence Eritrea as being in a severe crisis and surviving on an artificial life support system. In current Eritrea, according to his view, "things are worse than before and its people have lost their fortitude and the fact of hoping any longer"<sup>29</sup>. What I think is most original in the volume is that Bereket does not question only present politics. This very innovative approach, for a former active EPLF member, questions the nature of the guerrilla war itself, considered a negative premise for the political dynamic of the new state. He declares his "self-imposed censorship" for not having mentioned before to anybody of some crimes committed by EPLF against some fight-

<sup>26</sup> See some reviews: DESTA ASAYEHGN, in "Ethiopia Observer", N.1, 2011, <http://www.ethioobserver.net/>; SEMERE T. HABTEMARIAM, January 31, 2011, <http://awate.com/>; <http://www.africaworldpressbooks.com/>.

<sup>27</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, cit., p. 3.

<sup>28</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, cit., p. 10.

<sup>29</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, cit., p. 4.

ers. He has felt guilty for this, but now he comes out with the truth, the silence has been broken. The policy of the EPLF was not openly transmitted outside so the guerrilla in the Sahel was characterized by many secrets and mysteries. Chapter 4, one of the most challenging, analyses pre-independence ideology in the contest of present reality and disillusion and demonstrates a sharp contrast. Many young fighters were attracted by the EPLF propaganda and the Eritrean masses were promised a better future, promises that never materialized. In many fields the government failed: lack of freedom, excessive authority, control of economy and all aspects of social life, and a compulsory never ending military service among others. The centralisation of the authoritarian regime did not end, but increased in 1994 and in the following years after establishing PFDJ (People's Front for Democracy and Justice). Bereket reports that the President set up a "secret party", very well trusted, to head the PFDJ central committee. That prolonged the totalitarian and centralized government politics, a continuum of the guerrilla war rules conducted by EPLF. Economic degeneration, lack of resources, and the strict control of private economy (practically non-existent) accelerated and increased diaspora and opposition, both inside the country and outside which is analysed mainly in chapters 10 and 11. This point, also analyzed by Desta Asayehgn in *Ethiopia Observer*, is relevant "Based on psychological analysis or what he calls "sociopathic" block, Bereket concludes that the power of Isaias originates out of the barrel of a gun because as he puts it "all dictators are chips from the same block"<sup>30</sup>.

Another relevant point of discussion is "The constitution and the Broken Promise, giving Bereket role as a chair of the Constitutional commission. The Constitution, in spite of the ratification in 1997, was not implemented and Eritrea was prevented from having a general law, a unique case in sub-Saharan Africa. This fact was particularly disappointing for the author, having spent many efforts in the drafting committee"<sup>31</sup>. Bereket started thinking of his experience in negative terms regarding his country a long time before this book, so we were pre-

<sup>30</sup> DESTA ASAYEHGN, in "Ethiopia Observer", N. 1, 2011, <http://www.ethioobserver.net/>; p. 3.

<sup>31</sup> This is a fact that I experienced directly during a number of conversations with Bereket in Asmara in 1995-1996. See also his presentation at the already mentioned conference I contributed to organise in Rome in 2002: BEREKET H. SELASSIE, *Italy and the Horn of Africa: Colonial Legacies and Challenges in the Age of Globalization*, in "North-east African Studies", vol.10, n. 3, 2003, pp. 139-162.



pared for this critique. This is proven by his presentation in the Rome conference, 2002:

“In Eritrea, the government of the Popular Front for Democracy and Justice (PFDJ), the successor of the old EPLF, promised a democratic transition from a government of military provinance to constitutional democracy. To put it mildly, the PFDJ government has yet to fulfill that promise; this will no doubt go down as one of the understatements of the year. Meanwhile the devastating war with Ethiopia of 1998-2000 has introduced a new dimension to the political situation in Eritrea, deepening the crisis. Eritrea, too, is facing famine caused by drought. Eritrean opposition parties and groups would argue, as many Ethiopians have done and still do today, that the causes of famine are not limited to natural disasters; wrong policies and bad politics must be added as causes”<sup>32</sup>. This volume does not deal with war and politics only, the author is particularly sensitive to history and he highlights the main problem common to African countries: the artificially fixed boundaries that are a legacy of colonial rule. Therefore, the feeling that “Identity politics is a continental-wide African phenomenon... and that despite the artificial nature of the boundaries that define the post colonial states, people have accepted this new identity. In other words, the artificially forged identity has become the basis of a new national consciousness”<sup>33</sup>, an argument that I have already emphasized in discussing the ideological nature of the Eritrean state. Again his words: “It is also necessary to think in regional terms, going beyond national boundaries.... and interstate regional cooperation.... This question would require extraordinary vision and courage and leaders with such a qualities”<sup>34</sup> that Eritrea did not have so far. After a reaffirmation of the need of thinking beyond national borders, the heritage of the former colonial rule, the conclusions outline the “lesson learned from the past”, or “the lesson to be learned” with a special concern for future generations, and this is not a rhetoric statement. These are serious questions about the country’s destiny. To conclude my understanding of the volume, some remarks are relevant: to tell the story “behind the sto-

<sup>32</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Italy and the Horn of Africa: Colonial Legacies and Challenges in the Age of Globalization*, cit., p. 148.

<sup>33</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, cit., pp. 78-79.

<sup>34</sup> BEREKET H. SELASSIE, *Wounded Nation. How a Once promising Eritrea Was Betrayed and its Future Compromised*, cit., p. 279.



ry”<sup>35</sup> is a challenging effort, and Bereket is the most qualified person to do so. The author speaks on the importance “to tell the truth as I found it from documents, from my own direct knowledge, and from many interviews and other sources”, but, for the historical point of view, it is more questionable. Bereket’s view represents his personal view, there is no unique dimension in history. Methodologically speaking, it is not possible to *generalize* a personal experience, a personal life and attitude. Given this, there is no question about the value of an authentic intellectual life.

No less important is another critique that I want to mention here in the conclusion. Gaim Kibreab is already known for his previous work on refugee camps and Eritrea social studies, including the last one dealing with the Eritrean liberation struggle<sup>36</sup>. This new book, *A Dream Deferred*, a survey on Eritrean politics, explains very clearly the origin of the “loss of illusion” and the path towards “submission to tyrannical power”. He describes Eritrea as one of the most insecure countries in the continent and one of the most closed and repressive states in the world. The country is a one man power, the President, and a severe critique of his role and his contempt towards intellectuals and freedom of thought is reported. The aim of the author is to try to explain why Eritrea turned into such a repressive regime with a political system in such a state of deterioration<sup>37</sup>. The sources and documentation Gaim provides leaves us without any doubts: they are from the most well-known international agencies such as human rights associations, the World Bank, UN, and NGO, plus his scholarly experience and knowledge of the country and his personal involvement in Eritrean politics with EPLF. I share Tekeste Negash’s view on this matter and on the importance of the book for Eritreans and for the African countries as well, in spite of some critiques<sup>38</sup>. “The path to the blind alley” is explained

<sup>35</sup> SEMERE T. HABTEMARIAM, January 31, 2001, <http://awate.com>; <http://www.africa-worldpressbooks.com/>; cit., p. 2.

<sup>36</sup> GAIM KIBREAB, *Refugees and Development. The Case of Eritrean Refugees*, Trenton, Red Sea Press, 1987; GAIM KIBREAB, *Critical Reflections on the Eritrean War of Independence: Social capital, Associational Life, Religion, Ethnicity and Sowing Seeds of Dictatorship*, Trenton, Red Sea Press, 2008.

<sup>37</sup> See Chapter 8, *Shattered Promises: In Lieu of a Conclusion*, pp.353-393.

<sup>38</sup> TEKESTE NEGASH, *Armed Struggle and Better Future: Dubious Connection*, in “Africa Review of Books”, vol.6, n. 1, March 2010; see also the reviews by L. CLIFFE, in “Leeds African Studies Bulletin”, n. 72, Winter 2010-2011, pp. 118-120 and T. MULLER, in “The Journal of Modern African Studies”, vol.48, 2010, pp. 520-521, more critical than the others.

by focusing on many factors, going back to the long guerrilla war struggle, 1961-1991, that Eritrea engaged in with Ethiopia, the heavy role of military power, the culture of intolerance and denigration of the “other”. These were the first symptoms, followed by a more acute reality. Given the experience of having worked on the first volume on the “seeds of dictatorship”, Gaim is anticipating what Bereket also discussed in “Wounded Nation”. The historical events of the guerrilla war seems to be prolonged in the following years and the negative experience implies the future results, the same negative outcome. Since the beginning of the independence in 1993, the situation has become very critical. Economic conditions of the country has progressively deteriorated more and more since 1991; financial crisis, stagnation, precarious human conditions, isolation, no expectations for the future. The political situation became strictly correlated to the economic crisis. Another explanation of the “blind alley” is linked to the political sphere as in the totalitarian power exercised by the President in the country; the absence of a constitution, an independent press and an independent judiciary system. Moreover, there is no freedom and no mass media communications. There are isolation, intellectual diaspora, an autocratic PFDJ government, a dependency syndrome, no goals of self-reliance (expulsion in 1997 of NGO), no democracy, no political parties, disillusion, deterioration of the party-government apparatus. A real *deferred dream*, as the title suggests.

Again, the problem is to understand and explain why this persistent negative trend turned out in a complete disaster and it is a difficult task for the author as it is for everybody. A turning point: the war in 1998-2000 against Ethiopia and the fall into deeper economic crisis with the decline of exports (Ethiopia was the more important state to import from Eritrea- loss of revenues, no remittances) and a lack of food (imported to a greater extent from Ethiopia). The introduction of a prolonged national service (for all people between 18 and 50) deprived the economy of a needed labor force. The war was the beginning of a strong dissent among intellectuals and politicians. Dissident groups emerged openly from 2001, like G 15, and decided to circulate an open letter to the members of the government’s PFDJ (People’s Front for Democracy and Justice since 1994, the former EPLF) accusing the

<sup>39</sup> See Chapter 2, *The Broken Promises, Demand for Change, Violation of Human Rights*, 25-52.

government of illegal and unconstitutional matter and called on the people for unity<sup>39</sup>. Some of these dissident groups were detained and are still in this condition. They were never really considered as an expression of political freedom, as other commentators have recorded, in a common drastic analysis of repression and political control<sup>40</sup>. The matter of documentation was, first of all, on the war conducted between 1998 - 2000 with Ethiopia, without any consent from the central council, but simply a President's war. Moreover, there was no democracy in the country nor any constitutional law available, in spite of a long period of legal government since the referendum of 1993. Another urgent problem was the relations with international donors and NGO and the increasing strict control by the government over foreign activities. Not only social and political life, but a very weak economy has been controlled by government where the private sector was completely dominated by government companies. The books contain many details on a Trust Fund established in 1995 and chaired by the president and the personalisation of economy, a negative factor for the regime itself according to the author. Generally speaking, the picture is severe in every field and in many critical political events in the last twenty years of Eritrean history. A really "poisoned environment" as Dan Connell describes, and more "there is a need to recover from the trauma of the last years and resume the long march to popular democracy; the structures of intimidation and the culture of secrecy that dominate the political life need to be dismantled and a new expression of self-organisation needs to sprout and grow"<sup>41</sup>. The main failures, in terms of politics, the inability to create a process of democratisation. In Gaim Kibreab's words: "In forming a new nation the Eritrea government failed to transform itself from a military organisation with no room for dissent to democracy that could embrace difference. This outlook was a continuation of the culture of intolerance and denigration of the "other" that was developed in the war of liberation....By the time the country achieved independence, the privilege of not been questioned had become entrenched as a culture"<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> We can mention for example the changing attitude of D. CONNELL, *Conversation with Eritrean Political Prisoners*, Trenton, Red Sea Press, 2004, and his previous work: *Redeeming the failed promise of democracy in Eritrea*, in "Race and Class", Vol. 46, n. 4, April 2005, pp. 68-79.

<sup>41</sup> D. CONNELL, *Redeeming the failed promise of democracy in Eritrea*, cit., p. 8.

<sup>42</sup> GAIM KIBREAB, *Eritrea. A Dream Deferred*, cit., pp.187-188.

These intellectual reflections need to be considered; these books need further reflection on what seems the *inevitability* of the long struggle outcome, as many others in Africa, for decades. Therefore, this analysis is relevant to other contemporary African states, in a comparative perspective that leaves us no doubts about the importance of an open critique. It is an intellectual exercise we are prepared to do, as political scientists know very well. The fact that this time it is done by protagonists of these questioned years is very relevant and appreciated. We must point out clearly that Eritrea is not the only African state that needs a severe critique, it is not the only one to have such problems, and, above all, not the only state with a lack of democracy and no respect of human rights which are recognized by everyone. Ethiopia is involved in this negative process and has been highly criticized as well. Contemporary Ethiopia has recently received a great deal of attention. I would like to mention just the important reflections offered by Maimire Mennasemay<sup>43</sup>. At the end of my paper, let me quote the already mentioned dissertation *L'Erytrée, naissance d'une nation, faillite d'un état?* by Raphael Roig: "If we think about the Eritrean nation in terms of a failure or a victory, this does not imply an external judgement always questionable, but the analysis of its future according to the factors, the means and the context that determined its birthday. Regarding the ideological constructions of Eritrean actors those who built the nation, one question is relevant: we are wondering if the Eritrean nation conceptually speaking is a matter of an historical phenomenon related to the years placed before independence rather than the following seventeen year later" <sup>44</sup>. I share this reflection. Any lesson for the future? It is very important that we get more critical discourses on the state of Eritrea. However, these internal critiques have not, as yet, changed the foundational basis and the nature of the independent Eritrean state.

<sup>43</sup> MAIMIRE MENNASEMAY, *Preliminary Reflections on Ethiopian democracy and the New Millennium*, in "The international Journal of Ethiopian Studies", vol. III, n. 2, 2008, pp. 49- 89.

<sup>44</sup> R. ROIG, *L'Erytrée, naissance d'une nation, faillite d'un état?*, cit., p. 4 (my translation).

**Riassunto** - La creazione recente di nuovi stati nel Corno d'Africa, Eritrea 1991, Somaliland 1991, Sud Sudan 2012 ha aperto una nuova fase nella politica dell'Africa subsahariana. L'autrice analizza la dinamica storica della loro creazione ed evoluzione alla luce delle ipotesi avanzate da alcuni studiosi sull'eredità o meno del colonialismo in questo processo. In particolare nella prima parte del lavoro si analizza il caso dell'Eritrea e della formazione del nuovo stato, ritenuto più

una conseguenza dei diversi equilibri della politica mondiale che un lascito di un'identità coloniale non riconosciuta. Nella seconda parte l'autrice affronta la dinamica dell'instabilità politica attuale e le critiche dall'interno di coloro che, autori del processo di creazione della nuova Eritrea, oggi la contestano duramente. In ultimo, la discussione si concentra sulla creazione di una nazione ma sul fallimento di uno stato. Una dinamica aperta a varie interpretazioni.

## LA LEZIONE DI MARIO GALIZIA

di Giuliano Amato

La mia frequentazione con Mario Galizia era stata particolarmente intensa nei tardi anni sessanta, quando quasi ogni giorno ci scambiavamo lunghissime telefonate, dedicate tanto ai temi sui quali ciascuno di noi stava scrivendo, quanto alle mie prospettive concorsuali, che Mario (allora già professore di ruolo a Pavia) voleva quanto me positive.

Mi stimava molto e di sicuro giocava a mio favore la piattaforma storica sulla quale io stavo collocando i miei studi costituzionalistici e, più in generale, la mia convinta attenzione alle discipline extra-giuridiche che concorrono a farci capire gli istituti e le regole stesse del diritto. Di questo metodo non chiuso e non formalistico degli studi giuridici Mario era da sempre un assertore ed un coerente seguace. Per questo, e in ragione della stessa vicinanza che c'era allora fra da noi, viene da chiedersi come mai egli non sia stato partecipe del movimento che prese corpo proprio in quegli anni per contrastare i residui tutt'altro che marginali del formalismo autoreferenziale, dai quali erano ancora segnati, su una scia tutta italiana della pandettistica, gli studi pubblicistici come quelli privatistici. Basti pensare all'istituzionalismo introdotto da Gino Giugni nel diritto del lavoro e al bollitore di *Politica del Diritto*, la rivista fondata nel 1970 da Stefano Rodotà, con Sabino Cassese, Federico Mancini, Giovanni Tarello, me e lo stesso Giugni.

Perché allora Mario non era con noi? Certo eravamo tutti più giovani di lui (solo Gino Giugni era nato come lui negli anni venti, anche se sei anni dopo), ma questa in nessun caso poteva essere una ragione, dati i rapporti esistenti fra tutti. Io di ragioni ne vedo almeno tre, una attinente al suo carattere, le altre due alle sue qualità di studioso.

Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato, Università di Roma «La Sapienza»; giudice della Corte Costituzionale.

Mario era fondamentalmente un solitario, che, sia chiaro, amava moltissimo parlare con gli altri (lo so bene io) ed avere le usuali esperienze comuni offerte dalla vita accademica. Ma amava lavorare da solo e dedicare un tempo assai lungo, e non riducibile, alla sua vita in casa, ai suoi ristrettissimi rapporti familiari, alle sue sterminate letture. Ciò lo teneva alla larga dalle riunioni troppo frequenti e dagli impegni anche organizzativi che noi di *Politica del diritto* ci sobbarcavamo per diffondere il nostro verbo in convegni ed incontri. La sua vita successiva, del resto, lo avrebbe confermato. La morte di sua madre, contrariamente alle aspettative di chi non lo conosceva, lo rese ancora più solitario. Un solitario che mai perse però la sua gentilezza con tutti e la sua autentica generosità con i pochi che gli erano vicini.

E passo alle altre due ragioni, quelle che riguardano di più il suo profilo di studioso. Mario era un anti-formalista, ma praticando per conto suo il suo metodo scientifico si sentiva più sicuro di non concorrere a contaminarlo con metodi non scientifici come l'uso alternativo del diritto, praticato allora in talune sedi giudiziarie ed anche teorizzato da alcuni giuristi proprio in nome della guerra al formalismo. In secondo luogo, la sua analisi era molto più attenta alle ragioni degli altri di quanto non lo fosse la stragrande maggioranza di noi "innovatori". Basti leggere quello che scriveva di Vittorio Emanuele Orlando e della fondamentale funzione storica da riconoscere alla sua diffusione in Italia della lezione tedesca. In questo lo assimilava addirittura a Carré de Malberg, che certo – scriveva – aveva innestato tale lezione sulla tradizione del pensiero politico francese, mentre Orlando ne volle fare un in sé autosufficiente. Ma riconosceva tutta l'importanza del superamento, dovuto proprio ad Orlando, del diritto superficialmente esegetico e privo di fondamenta che egli aveva contrastato, così come riconosceva il valore ermeneutico del positivismo giuridico, respingendo il giudizio di chi lo condannava come un filone culturale formalista e astorico, ignaro delle istanze della realtà sociale.

E se vogliamo capire perché Mario era così equilibrato, ci imbattiamo nella terza e più importante ragione della sua (relativa) distanza dai giovani giuristi che pure, come lui, volevano collocare la propria disciplina, il diritto, nel contesto delle altre discipline dedicate alle medesime realtà. Mario ha praticato e insegnato il diritto per tutta la vita, ma, più che giurista positivo, era e si sentiva storico, con la conseguenza che lo stesso metodo giuridico in cui si identificava lo guardava con gli occhi dello storico e con gli stessi occhi guardava i metodi altrui.

Chi ne voglia avere la prova, se si vuole la più semplice e la più immediatamente percepibile, cerchi di capire come mai i contributi di Mario ad opere collettanee fossero in genere tanto più lunghi di quelli degli altri. Citavo prima la sua comparazione fra Orlando e Carré de Malberg. La si trova nel suo saggio su quest'ultimo, che occupa ben 172 pagine del fascicolo di "Quaderni fiorentini" del 1973, dedicato alle principali figure della giuspubblicistica moderna. In quel saggio, per dirne una, l'attenzione che Mario dedicava alle vicende del "Contributo alla teoria generale dello Stato", lasciato dall'autore nel suo paese alsaziano allo scoppiare della prima guerra mondiale e successivamente ritrovato, è non minore di quella dedicata ai suoi contenuti. Oppure si veda il suo contributo al volume sul pensiero giuridico di Carlo Lavagna, curato nel 1996 da Fulco Lanchester per i tipi di Giuffrè. È un contributo di 122 pagine, del quale scrive lui stesso che è la metà di quello che aveva preparato. In esso dipana tutta la storia delle interrelazioni fra le dottrine giuridiche degli anni Trenta e il nazionalsocialismo, mettendo a fuoco le reazioni dei giovani giuristi italiani del tempo. Mirabili, qui, le pagine sull'opera di Roger Bonnard e sulle conseguenti valutazioni di Franco Pierandrei e del giovane Lavagna.

Sono, tutte queste, le pagine di uno storico, non di storia generale, certo, ma di storia costituzionale e del pensiero giuridico. Per questo sono così dense, così ricche di fatti e di riferimenti che vanno ben al di là dell'analisi giuridica. E per questo Mario è stato per gli innovatori un maestro ineludibile, segnando il confine che separa i profili extragiuridici di cui deve tener conto il giurista non formalista dalle ideologie e dalle propensioni personali, che troppo spesso hanno finito invece per prenderne il posto e per far rimpiangere così la pandettistica orlandiana.

Mario, non a caso, aveva a lungo sperato di concludere la sua carriera accademica a Firenze insegnandovi Storia costituzionale. È ciò che si aspettava dai colleghi fiorentini e che da essi invece non riuscì ad avere. Evidentemente qualcuno a Firenze non arrivò a capire ciò che Mario stava dando a tutti noi.



## L'ANTIFASCISMO DI MARIO GALIZIA, COSTITUZIONALISTA LIBERALDEMOCRATICO

di Ernesto Bettinelli

(...)  
*Sempre con assillo, con ansia,  
l'uomo civile si muove nella storia.  
Sul tormento dei nostri passi  
si distende con fermo nitore  
l'ombra di antichi esempi,  
il conforto di nobili, meditati pensieri.  
Nascono ora qui,  
ostinata speranza,  
con tormentoso impegno,  
i nostri futuri  
liberi giusti ordinamenti.  
Libertà,  
compagna d'amore della mia giovinezza.*  
(Paolo Galizia, 1944)

Questi versi<sup>1</sup> sono stati scritti dall'amatissimo fratello di Mario Galizia, qualche settimana prima di cadere, a 21 anni, nella battaglia contro i nazisti per la liberazione di Firenze, l'11 agosto del 1944. Assieme ad altre poesie e frammenti letterari di Paolo sono stati raccolti nell'ultimo libro di Mario Galizia<sup>2</sup>, pubblicato nel 2013, l'anno della sua scomparsa.

È la ricostruzione orgogliosa del *pensiero* e dell'*azione* della sua straordinaria famiglia, nel periodo più drammatico della storia del Novecento, tra le due guerre. L'autore nella sua lunga *Introduzione* disvela senza rimozioni o reticenze anche i capisaldi e i valori fonda-

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pavia.

<sup>1</sup> *Vivemmo di gioie estreme*, nell'op. cit. nella nota seguente, p. 170.

<sup>2</sup> *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1923-1944)*, Milano, Giuffrè, 2013.

mentali della propria personalità umana e scientifica. In particolare, emergono con forza la coerenza e la fermezza nei confronti delle repressive tentazioni e cadute autoritarie, quando non totalitarie, dalle quali non sono rimasti immuni i principali maestri del costituzionalismo repubblicano (da Mortati a Crisafulli, senza dimenticare i giovani Tosato e Jemolo). Essi furono suggestionati e talora affascinati dall'esperienza fascista, salutata come un efficace "rimedio" alla "debolezza" dello stato liberale, tormentato da contraddizioni che, in verità, erano soprattutto manifestazioni di libertà individuali e collettive. Di questi studiosi poi "ravveduti", fino a diventare costituenti della Repubblica italiana, Galizia divenne collaboratore e amico, talora strettissimo, come nel caso di Mortati che, nominato giudice costituzionale nel 1960, lo scelse come proprio assistente e, infine, come proprio esecutore testamentario, a prova della raggiunta intimità dei loro rapporti.

Nel considerare la pur complessa vicenda umana e politica di queste personalità Galizia non può accondiscendere alla tesi, semplicistica e assolutoria, del "peccato giovanile". Altri, ancor più giovani, come il fratello Paolo, fin dall'età della loro formazione, avevano immediatamente compreso l'essenza del regime fascista: un' "aberrazione storica concettuale", espressione di un "accecamento di massa" che generò una "follia collettiva". Questa irriducibile minoranza di studenti illuminati, sensibili innanzitutto alla cultura del Risorgimento italiano<sup>3</sup>, indirizzò da subito (quasi istintivamente) la propria vita alla lotta contro il fascismo, fino all'estremo sacrificio nella lotta di liberazione. È proprio da questa *possibile e dimostrata diversità* che Galizia muove per affrontare una drammatica e controversa questione etica e culturale, non ancora sufficientemente elaborata: "Ci incalza un drammatico interrogativo: come potettero con disinvoltura tanti giuristi italiani e, con particolare fervore, soprattutto tanti studiosi di diritto pubblico, guardare con favorevole considerazione ad un'avventura nel complesso squallida come l'avvento della dittatura mussoliniana e il suo umiliante rafforzarsi in danno evidente del popolo italiano?"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> "La lotta in Italia contro il fascismo, per l'avvento di uno Stato libero e democratico fondato sulla giustizia acquistava agli occhi di Paolo Galizia l'aspetto di un orizzonte carico di luminosità che rischiarava l'intera storia dell'Italia unita, e dava un vigore più penetrante, più intenso in angolazione storica allo stesso Risorgimento Nazionale" (ivi, p. 129).

<sup>4</sup> Ivi, p. 121.

In verità, Galizia riesce a dare una risposta precisa e convincente a questa domanda, quando constata che una simile deriva è stata l'inevitabile conseguenza dell'abbandono della classica dottrina liberale e costituzionale di cui Montesquieu fu, nel '700, il principale precursore, successivamente arricchita dai contributi e approfondimenti in chiave democratica e solidaristica di altri eminenti esponenti dello stesso pensiero, presenti in Europa (come Marcel Prelot e Maurice Hauriou) anche nel periodo di ascesa del totalitarismo prima in Italia e, quindi, in Germania.

La principale preoccupazione degli assertori dello stato nazionalista autoritario "forte", accentrato e concentrato sotto la guida di un solo "capo" che pretendeva di impersonare un unico potere, era principalmente quella di smantellare in maniera sprezzante proprio l'impianto pluralistico fondato sulla divisioni dei poteri. Galizia ripropone (a p. 89), tra altri riferimenti, l'invettiva di un giurista fascista, come Sergio Panunzio, che si esprimeva in questi termini: "*È stato forse Dio che un bel giorno si [è] rivelato allo Stato, come a Mosé e gli [ha] detto: tu avrai tre poteri, non uno di più, non uno di meno, per tutti i secoli? È dal maggio 1915 che è cessato inesorabilmente in Italia il deleterio regime parlamentare... Soltanto moderno è, di conseguenza, unicamente il grande concetto di partito rivoluzionario del fascismo*".

Come fu possibile per una vasta schiera di intellettuali riconoscersi in queste beffarde ed inequivocabili espressioni per così lungo tempo?

Certamente, alla caduta del fascismo è sopravvenuto il tempo del rinsavimento, della riscoperta e affermazione dei principi più avanzati della liberaldemocrazia, proiettati nella dimensione della solidarietà e della più larga partecipazione popolare, fino alla costituzionalizzazione dei diritti sociali. Ma quella primitiva vocazione a un acritico conformismo di massa nei confronti di una ideologia totalitaria non può essere affidata a una sorta di *damnatio memoriae*, proprio perché, anche in quel terribile contesto, ci fu comunque una minoranza di intellettuali disposti a resistere a qualsiasi costo per tenere acceso il "luminicino" della cultura liberale e risorgimentale.

L'intransigenza "liberalsocialista" di Mario Galizia (che si proclama apertamente seguace del pensiero dei fratelli Rosselli) è mitigata dalla sua fede anche nei valori più profondi del cattolicesimo che gli consentono di manifestare compassione o addirittura condivisione di fronte al travagliato affrancamento di molti costituzionalisti dalle concezioni e dai metodi professati in precedenza. È il caso clamoroso ed

esemplare di Costantino Mortati che aderì nel 1927 al PNF e che fino al 1940 esaltava in suoi importanti libri<sup>5</sup> lo stato-partito edificato da Mussolini. Eppure Mortati è oggi, giustamente, celebrato come uno dei padri della Costituzione repubblicana. Una tale positiva trasformazione viene annotata da Galizia (a p. 121) con queste significative parole: “*Costantino Mortati...era così spinto a considerare... la sua presenza alla Costituente come una luminosa alba, che gli ebbe a rischiarare il cammino, quasi come un vero dono del Signore...*”.

Parole che, nel contempo, rivelano l'umanità, la personalità variegata e l'insegnamento profondo di chi le ha scritte: Mario Galizia un maestro insofferente e sofferente, indignato e indulgente, fedele a un patriottismo “genetico” che affonda le radici nella difficile e contraddittoria storia del nostro Paese.

Con questa sua ultima forte testimonianza letteraria (non solo giuridica) Galizia ha inteso rivolgere un messaggio preciso ai suoi allievi e alle nuove generazioni di costituzionalisti affinché sappiano anch'essi reagire e *resistere* al deficit di memoria che caratterizza l'epoca attuale e al conseguente offuscamento dei valori fondativi della Repubblica.

Proprio per rendere duratura e non episodica questa missione il Maestro che si onora in queste pagine ha disposto, consegnando il testimone ai suoi sodali più cari, l'istituzione *post mortem* di una Fondazione la cui intestazione è molto chiara e programmatica: “Paolo Galizia. Storia e libertà”. La dedica al fratello, un giovane intellettuale che seppe coniugare eroicamente il pensiero con l'azione, non ha un valore solo di orgoglio familiare, ma, soprattutto, evoca un impegno pubblico che è ben tracciato nei versi *vissuti* riprodotti all'inizio di questo breve ma infinitamente grato ricordo.

<sup>5</sup> Galizia cita come emblematici la prima opera scientifica di Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1931 e *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.

## MARIO GALIZIA E LA SCIENZA DEL DIRITTO COSTITUZIONALE

di Pietro Giuseppe Grasso

Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale alquanto numerosi erano i giovani che avevano scelto di dedicarsi agli studi di diritto costituzionale, mossi per le novità rappresentate dalla Costituzione repubblicana del 1947. Fra quei giovani era Mario Galizia, dopo la laurea entrato in magistratura, seguendo le orme paterne. Come studioso seppe ben presto guadagnarsi un posto tutto suo, per la cultura generale, vasta e brillante, e per le notevoli cognizioni nelle scienze giuridiche, estese alle dottrine classiche e alle esperienze storiche e comparate di diritto positivo. Egli mostrava inoltre viva attenzione per la storia del diritto e i concetti fondamentali. Muovendo dalla riflessione sulle vicende del presente, aveva saputo risalire alla comprensione teoretica del diritto costituzionale in quanto espressione eminente del pensiero e dell'azione degli uomini, sia pure attuata nelle costituzioni singole. Il conseguimento della cattedra in "diritto costituzionale italiano e comparato" è da riconoscere come coronamento di un itinerario segnato per tante letture e riflessioni.

Egli aveva offerto buone prove anche in ricerche rivolte a figure e regolazioni specifiche, fra le quali si possono pure menzionare le trattazioni sui rapporti di fiducia fra Parlamento e Governo. In ogni modo si ritiene preferibile fare seguire qualche accenno agli scritti dell'autore attenenti alla cosiddetta "parte generale" o "teoria generale" del diritto costituzionale. Proprio in questi scritti pare dato di ravvisare considerazioni e insegnamenti tali da meritare attenzione anche oltre il tempo in cui erano stati elaborati. Per vero, Mario Galizia si distingue fra i costituzionalisti italiani per avere dedicato molto alla disamina di concetti primi e pure preliminari di tutta la materia e pure dell'intera speculazione giuridica, come la norma giuridici-

Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pavia.

ca, la legalità, lo Stato, spesso con acuto ripensamento critico d'insegnamenti anche famosi.

Nell'ampio volume intitolato "La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese" (1951) è data un'esposizione compiuta di temi trattati, di solito, in altre discipline, anche extragiuridiche, come la "storia delle dottrine politiche", la "scienza della politica", la "filosofia politica". Meno frequenti in materia paiono trattazioni *ex professo* fra i nostri titolari d'insegnamento di diritto positivo, sia pure con riferimento limitato ad aspetti di giuridica rilevanza. È da notare che in detto volume è accolta una nozione estensiva di sovranità, posto che per altri autori si tratta di un principio introdotto con lo Stato moderno, posteriore quindi al Medioevo.

Alla storia del pensiero più strettamente giuridico della nostra epoca appartengono la voce "Diritto costituzionale: profili storici" (in "Enciclopedia del diritto", XII, 1964, p. 962ss.) e il saggio "Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia" (in "Archivio giuridico Filippo Serafini", 1963, vol. CLXIV, fasc. 1-2, p. 3 a 110). Fu così riproposto all'attenzione degli studiosi un settore di ricerche prima rimasto alquanto trascurato, eppure utile alla riflessione sul significato storico-spirituale di un momento delle conoscenze giuridiche rilevante anche per la comprensione della vita civile. È da aggiungere che un tale ordine di ricerche ha avuto continuazione negli accurati studi di Fulco Lanchester. Alla riflessione sulla storia della scienza del diritto costituzionale va ricollegato anche l'ampio saggio intitolato "Il 'positivisme juridique' di Raymond Carré de Malberg" (in "Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno", 1973, p. 335 a 509). In proposito si può anche parlare di un servizio reso alla cultura nazionale, posto che veniva allora presentato, con termini sistematici, in una rivista italiana particolarmente accreditata, l'insegnamento di un autore di somma importanza, rimasto però alquanto estraneo nelle nostre scuole giuspubblicistiche.

Altro è il criterio informatore del saggio intitolato "Scienza giuridica e diritto costituzionale" (1954). Per il titolo e per la concezione si tratta di un testo di natura singolare, se non proprio unica fra le pubblicazioni apparse per opera dei nostri cultori di diritto costituzionale, nella seconda metà del secolo ventesimo. Sia pur in forma inconsueta, per altro, l'autore era riuscito a offrire una visione d'insieme e un ripensamento accurato degli indirizzi che avevano dominato nelle nostre scuole fino a quel tempo. Le pagine e i discorsi dei nostri costituzionalisti apparivano come pervasi da un certo senso d'inferiorità nei con-

fronti del rigore di ragionamento e della finezza di costruzioni concettuali riscontrabili per altri rami dell'ordinamento, soprattutto per il diritto civile. Ivi era riconosciuta una superiorità scientifica, secondo un modo di vedere sul quale non è dato di soffermarsi. In ogni modo va notato che un tale senso d'inferiorità rappresentava, per i costituzionalisti, un motivo d'impegno nella correzione e nel progredire.

Nel saggio in esame pare giustificato ravvisare, quasi ispirazione, un tentativo di risposta ai quesiti insiti negli accennati atteggiamenti: si riconosce un disegno grandioso di definire la nozione del diritto costituzionale in accordo coi migliori risultati delle scienze giuridiche come apparsi in Italia fino agli anni cinquanta del secolo scorso. A delineare una definizione di diritto costituzionale di fuori da contaminazioni con altri rami dello scibile umano, in particolare sociologia e filosofia, in quella fase del suo pensiero Mario Galizia riteneva necessario, sia pure con argomentazioni proprie, attenersi alle concezioni secondo cui principio e fondamento di ogni realtà giuridica era da considerare la norma, e non tanto l'istituzione, come invece volevano taluni nostri giuristi anche autorevoli. Oltre le speculazioni sul diritto come "fatto", momento della realtà, il nostro autore aveva mostrato attenzione per la scienza giuridica, assunta come oggetto distinto d'indagini, quanto ai propri metodi e definizioni. Proprio per questo ordine di ricerca pare di discernere una trattazione particolarmente originale nelle pagine del saggio "Scienza giuridica e diritto costituzionale". Da tempo sono note le riflessioni e le dispute fra gli studiosi, al fine di chiarire i contenuti normativi e istituzionali, oltreché i "confini" tra i diversi "rami" dell'ordinamento: così per la classica ripartizione tra diritto pubblico e diritto privato, ma anche per diritto penale, commerciale, processuale e altri ancora. Nelle pagine del medesimo saggio si tratta di una differenziazione per solito trascurata, tra scienza del "diritto costituzionale" e "teoria generale del diritto"; intesa quest'ultima come studio dei principî generali dell'intero ordinamento, stabiliti per tutti i rami del diritto positivo. L'autore aggiungeva che alla distinzione di ordine scientifico deve ritenersi corrispondere una diversità oggettiva (nella realtà giuridica): in tal senso va intesa anche la proposta di distinguere tra Stato e costituzione, da una parte, e ordinamento giuridico dall'altra.

Sia consentita ancora qualche parola finale, dopo le considerazioni sopra accennate. È da ricordare che il diritto costituzionale era stato configurato in ragione della preminenza dello Stato nazionale, sovrano, forma tipica dell'unità politica attuata fra i popoli europei. Oggi, l'epoca della preminenza degli Stati è giunta alla fine. Si registra

pure la crisi della scienza giuridica “costruita” in ragione dei grandi sistemi della legalità, i quali erano sorti in correlazione agli stessi Stati. Sarebbe quindi dato di discernere motivi efficaci per avvalorare il vecchio motto *Verfassungsrecht vergeht*. Nonostante tutto pare giustificato pensare che l’opera di Mario Galizia torni ancora utile a comprendere i problemi che, ai nostri giorni, si propongono all’attenzione dei costituzionalisti. Nei progetti per l’instaurazione di nuovi ordini con estensione continentale risulta chiara l’intenzione dei governanti di conservare, in più vasti contesti, i principî di diritto pubblico e anche di diritto privato come già attuati, sia pure partitamente, nei singoli Paesi del Vecchio Continente. Essenziale a un fine siffatto s’impone pertanto la ricognizione dello spirito informatore di detti principî, piuttosto che riproporre criteri e figure particolari. Alla quale ricognizione si può pervenire con adeguate riflessioni, suggerite anche dalla lettura di buone pagine come quelle di Mario Galizia.



## LE UNIVERSITÀ DI MARIO GALIZIA

di Fulco Lanchester

### *Introduzione*

Mario Galizia amava l'Università di Pavia. L'amava soprattutto da lontano, consapevole di essere profondamente radicato in quell'asse toscano-romano rappresentato da Firenze e Roma, ma nello stesso tempo attratto da luoghi e persone che lo inserivano in una dimensione comunitaria differente. Nato a Napoli il 14 novembre 1921 (amava ricordare di essere venuto al mondo settimino con l'aiuto del beato Giuseppe Moscati e l'assistenza affettuosa di un intero caseggiato partenopeo come sostituto della moderna incubatrice) da un padre magistrato (Vincenzo), originario di Nocera Inferiore, e da una madre (Gina Baldi) di Poppi nel Casentino, Mario Galizia è stato figlio di Roma e di Firenze, dove ha vissuto ed operato per quasi tutta la sua vita, se si eccettua un breve periodo di incarico presso l'Università di Siena ed il lustro passato – da pendolare – a Pavia.

In questo intervento ricorderò le sue tre sedi universitarie, come luoghi concreti di rapporti amicali e scientifici profondi, cui Mario Galizia ha continuato – sino all'ultimo – a fare riferimento sulla base di una profonda pulsione etica.

### *2. Firenze e la formazione civile*

Studiante liceale a Roma (al "Virgilio" suo insegnante di Storia e filosofia era stato Giorgio Candeloro, 1909-1988) e poi iscritto alla Facoltà di Giurisprudenza della stessa città dall'autunno del 1938, Gali-

Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato e direttore del Dipartimento di Scienze politiche, Università di Roma «La Sapienza».

zia si era trasferito alla fine del 1942 nell'Università di Firenze - mentre era iscritto al quarto anno e prestava servizio presso il X artiglieria - a seguito del padre, divenuto presidente della locale Corte di Appello. I suoi docenti romani furono per le materie pubblicistiche Santi Romano (1875-1947), Guido Zanobini (1894-1960), Gaspare Ambrosini (1886-1985), Tomaso Perassi (1886-1960). Nella città toscana si laureò in Diritto amministrativo con Silvio Lessona (1887-1969) con una tesi su *La teoria degli organi dello Stato*, in un contesto accademico in cui spiccavano Piero Calamandrei (1889-1956), Giorgio La Pira (1904-1977), Piero Agostino D'Avack (1905-1982), Francesco Bernardino Cicala (1877-1970). È da notare che nella Facoltà fiorentina l'insegnamento di Diritto costituzionale - dopo il passaggio al Diritto internazionale di Manfredi Siotto Pintor (1869-1945) ed il suo successivo trasferimento ad Alessandria d'Egitto - non era stato ricoperto da professori ordinari. Tra il 1939 e il 1941 erano stati, però, affidatari di Diritto costituzionale - sintomo di una esigenza di copertura della materia non per incarico - Carlo Esposito (1902-1964) e Paolo Biscaretti di Ruffia (1912-1996), ma proprio nel 1942-3 era incaricato della materia il Lessona, ordinario di Diritto amministrativo.

A Firenze Galizia si "fermò" dal 1942 al 1956 (ovvero per quattordici anni estremamente intensi) e, poi, vi mantenne *nominalmente l'assistentato* fino al 1966, quando venne chiamato a Pavia, dove rimase per circa cinque anni, ritornando prima a Firenze e, poi, nel 1974 a Roma.

Gli anni di Firenze, dove sino alla sua morte conservò un appartamento per marcare la *continuità della presenza nell'assenza*, furono decisivi e lo segnarono profondamente. A Firenze appunto si laureò; partecipò alla Resistenza armata nel corso della quale scomparve eroicamente il fratello Paolo (1923-1944); divenne assistente di Calamandrei presso l'insegnamento di Diritto costituzionale e incaricato di Diritto amministrativo; fece le sue prime esperienze politiche come segretario del movimento dei cattolici comunisti e responsabile del lavoro di massa; divenne magistrato ordinario presso la Pretura prima e la Procura della Repubblica poi; iniziò la produzione scientifica su riviste di impegno come *Il Ponte* e *Il Politecnico* e scrisse i primi volumi (*La teoria della sovranità dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; *Scienza giuridica e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1954). Nella Firenze ribollente del secondo dopoguerra, Calamandrei, noto processualcivilista e nuovo Rettore dell'Università, aveva indicato nel Diritto costituzionale il settore in cui i giuristi avreb-

bero dovuto operare ed impegnarsi nella fase strategica della ricostruzione istituzionale dello Stato. Era il recupero consapevole dell'impostazione romaniana che vedeva nel tronco del diritto pubblico il fondamento dell'ordinamento, ma soprattutto l'espressione di un'esigenza di riscatto democratico e di rinnovamento etico, il cui afflato è esplicitamente presente in maniera intransigente nel suo ultimo volume del 2013. Di questo momento magico voglio ricordare l'episodio – non molto conosciuto – della collaborazione di Galizia con Calamandrei nell'aggiornamento del volume di Francesco Ruffini (1863-1934) sui *Diritti di libertà*, pubblicato nel 1926 da Piero Gobetti (1901-1926), ma riedito nel 1946 per la fiorentina “La Nuova Italia”.

Nel capoluogo toscano allacciò anche alcune amicizie di vita (con Paolo Barile, 1917-2000; Carlo Furno, 1913-1970; e Alberto Predieri, 1921-2001), evidenziando sia il complesso approccio metodologico che lo ha caratterizzato, sia l'aspirazione profonda ad una *nuova Italia*, nell'ambito dei principi e dei valori scaturiti dalla lotta partigiana e dell'antifascismo dei fratelli Rosselli e del movimento di Giustizia e Libertà.

## 2. *A Roma con Costantino Mortati*

A Roma, invece, ritornò stabilmente alla metà degli anni Cinquanta, come magistrato applicato alla Corte di Cassazione, cosicché – dopo la morte del padre (primo presidente della Corte di Cassazione) – divenuto libero docente in Istituzioni di diritto pubblico (Comm.: Silvio Lessona; Giuseppe Guarino, 1922; Vincenzo Gueli, 1914-1969), “appoggiò” dal 1959 la docenza a Scienze politiche presso la cattedra di Costantino Mortati (1891-1985), che divenne il suo secondo/primo Maestro. Dello stesso Mortati, che seguì alla Corte costituzionale come assistente di studio tra il 1960 e il 1966, Galizia divenne (con Vittoriana Carusi) uno degli eredi dell'Archivio e della Biblioteca (ora in possesso del Dipartimento di Scienze politiche della “Sapienza”). Alla Corte costituzionale, dove avrebbe dovuto assistere in precedenza Enrico De Nicola, 1877-1959 (proposta bloccata per motivi politici dal guardasigilli Aldo Moro, 1916-1978), collaborò – come si è detto – intensamente con Mortati, il massimo costituzionalista del secondo dopoguerra, in una estensione pratica della collaborazione magistrale della Facoltà romana di Scienze politiche, caratterizzata da altri collaboratori di altissimo livello (ricordo in particolare Leopoldo Elia, 1925-2008;

Sergio Fois, 1931-2008, Antonino La Pergola, 1931-2007). In questo periodo egli rafforzò ancor più l'esigenza metodologica di una parte della giuspubblicistica italiana di porsi in equilibrio tra la necessità della specificità disciplinare e il bisogno di seguirla con un approccio attento alla prospettiva storica e alle altre scienze sociali. Nell'ambito di un simile indirizzo Galizia redasse non soltanto la voce *Diritto costituzionale: profili storici*, in "Enciclopedia del diritto", vol. 12, pp. 962 ss., ma soprattutto il testo dei *Profili storico comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, in "Archivio Filippo Serafini", vol. CLXIV, 1963, fasc. 1-2, pp. 3-110, che diverrà un classico, assieme alle voci *fiducia* e *crisi di gabinetto*. Si trattava dell'approfondimento e della stabilizzazione di un metodo che lo caratterizzerà negli anni e che lo porterà sempre più ad affrontare temi di storia costituzionale e del pensiero giuridico sulla base di una conoscenza enciclopedica della letteratura giuridica e non.

#### 4. A Pavia

Mario Galizia partecipò al concorso per la Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato, bandito dall'Università di Messina nel marzo del 1964 (Comm.: Paolo Biscaretti di Ruffia, 1914-1996; Giuseppe Guarino; Paolo Barile; Vezio Crisafulli, 1910-1986; Vincenzo Sica), dove venne ternato con Nello Motzo (1930-2002) e Salvatore Villari. Le vicende universitarie relative alla chiamata non furono semplici. Galizia venne prima chiamato a Siena, il 25 gennaio 1965 dalla Facoltà di Giurisprudenza per il Diritto costituzionale italiano e comparato (Preside Raselli, segr. Fois), ma l'affettuoso contenzioso con Motzo, allora funzionario europeo, venne sciolto solo l'anno successivo con la presa di servizio a Pavia. Il Consiglio di Facoltà che chiamò Galizia il 28 gennaio 1966 era formato da Bruno Leoni (1913-1967), Carlo Emilio Ferri (1899-1986), Vittorio Beonio-Brocchieri (1902-1979), Federico Curato (1911-1990), Giampiero Azzali (1927-2005), Agostino de Vita (1912-1990), mentre Mario Albertini (1919-1997) e Giorgio Borsa (1912-2002) non erano ancora in cattedra. Galizia legò con i più giovani ed in particolare con Pasquale Scaramozzino (1929-2006) e Mario Stoppino (1935-2001). Tra i suoi colleghi della Facoltà di Giurisprudenza, separata da Scienze politiche da una porta su una scala comune, ricordo soltanto Serio Galeotti (1922-2000), Tommaso Mauro (1919-2005), Rodolfo De Nova (1906-1978), Um-

berto Pototsching (1929-2012), Vittorio Denti (1919-2001). Nella Facoltà di Scienze politiche pavese, piccola ma di grande prestigio, Galizia trovò – dunque – una dimensione umana ed un ambiente interdisciplinare, ancora solo parzialmente lambito dalla massificazione e dalla provincializzazione. Qui trovò amicizie intense e durature, ed anche allievi, che ha seguito e l’hanno seguito con affetto nel tempo. Qui venne confermato in ruolo (Comm.: Raffaele Resta, 1905-1973; Vincenzo Zangara, 1902-1985; Carlo Lavagna, 1914-1984). Qui rimase collegato a *Il Politico*, rivista che la tragica morte di Bruno Leoni non sponse per la tenacia di Pasquale Scaramozzino, con cui Mario ha continuato a parlare anche dopo la sua scomparsa. Qui, ritornato all’Università di Firenze dal 1° marzo 1971, volle – da un lato – insegnare per un anno il Diritto parlamentare, al fine di non perdere i contatti con una dimensione che lo affascina, e – dall’altro – ripubblicare il volume *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo* (Milano, Giuffrè, 1972) nella *Collana degli Annali di Scienze Politiche* dell’Università di Pavia.

## 5. *Da Firenze a Roma*

Ritornato a Firenze come ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Mario Galizia vi trovò l’ambiente più consono al suo metodo. La *scuola fiorentina*, di cui lui era parte integrante, collegava giurispubblicisti e storici del diritto in modo organico. Non è un caso che proprio in quel periodo Paolo Grossi avesse pubblicato il primo volume della serie dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (1972), auspicando il “colloquio tra i giuristi” nella dimensione storica al posto del “colloquio con i giuristi” proposto da un altro grande maestro come Francesco Calasso (1904-1965). Un simile programma metodologico, perfettamente correlato con la posizione di Mario Galizia, porterà lo stesso a produrre l’anno successivo sui *Quaderni* una vera e propria monografia su *Il «positivisme juridique» di Raymond Carré de Malberg* (pp. 335-509), nell’ambito di una sezione che vide la straordinaria testimonianza di Costantino Mortati sul suo rapporto con Carl Schmitt (*Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*). Sono questi gli anni in cui Galizia impostò l’idea di una fondazione per onorare la memoria di suo fratello Paolo e la pubblicazione degli scritti e delle poesie dello stesso. Questo programma lo portò a tessere una

vera e propria tela di Penelope di progetti, che sono stati precisati e decostruiti regolarmente fino all'anno scorso e che le persone che gli erano vicine conoscevano bene.

Nel 1974 la Facoltà romana di Scienze politiche provvide a bandire due cattedre per il Diritto costituzionale italiano e comparato (materia ricoperta in successione cronologica, dopo Mortati, come titolari da Egidio Tosato 1902-1984, Carlo Lavagna, Vincenzo Zangara e Serio Galeotti). Nel marzo di quell'anno venne chiamato Antonino La Pergola, che transitò nel settembre alla Facoltà di Giurisprudenza; nel luglio Mario Galizia, che subito scivolò alla I cattedra, ricoprendo il posto di Costantino Mortati, di cui aveva provveduto a raccogliere in quattro volumi alcuni dei principali scritti agli inizi del decennio (Milano, Giuffrè, 1972). Tra i giuristi allora presenti in Facoltà c'erano appunto Egidio Tosato, Carlo Lavagna, Vincenzo Zangara, Roberto Lucifredi (1909-1981), Aldo Moro, Riccardo Monaco (1909-2000), Giuseppe Sperduti (1912-1993). Si stava prefigurando, in ogni caso, l'inizio di un ricambio generazionale molto intenso che vide, per i giuristi, nello stesso 1974 l'arrivo di Vittorio Bachelet (1926-1980) a Diritto pubblico dell'economia; nel 1976 di Giuliano Amato (1938) alla II Cattedra di Diritto costituzionale italiano e comparato; di Emilio Romagnoli (1923-2004) a Diritto agrario italiano e comparato; di Francesco D'Onofrio (1939) a Diritto regionale, e – poi – di Alessandro Pace (1935), Franco Modugno (1938), Sabino Cassese (1935), Federico Sorrentino (1942), Angelo Antonio Cervati (1936).

In quegli anni, che certificarono il passaggio all'Università di massa, Galizia fu anche molto attivo nella riproduzione concorsuale e molti docenti dovettero anche a lui il passaggio in cattedra nei settori delle Istituzioni di diritto pubblico (1974: Achille Chiappetti, 1941; Raffaele Chiarelli, 1939; Ugo De Siervo, 1942; Giovanni Rizza, 1941-2014; Sergio Stammati, 1939) e del Diritto pubblico comparato (1979: Paolo Armaroli, 1940; Paolo Caretti, 1944; Stefano Merlini, 1938; Carlo Mezzanotte, 1942-2008; Sergio Ortino, 1940-2011; Antonino Pensavecchio Li Bassi, 1925; Franco Pizzetti, 1946; Giorgio Recchia, 1942-2009; Antonio Reposo, 1944; Sara Volterra, 1934; 1990: Costantino Murgia, 1944; Lucio Pegoraro, 1952; Stefano Sicardi, 1950; Mauro Volpi, 1948).

Poco più che cinquantenne fu – tuttavia – colpito da un dolore che non venne mai espresso pubblicamente, ma che lo condizionò fortemente. Alla fine del mese di luglio 1974, il 27, data del compleanno della madre, quest'ultima scomparve tragicamente e quest'avveni-

mento ferì in modo totale Mario Galizia. Nel volume del 2013 Galizia non parla direttamente della madre, se non attraverso alcuni accenni biografici e la pubblicazione di una foto a colori (l'unica), ma la sua presenza è stata continua nella casa romana di via S. Jacini e nei suoi pensieri, riunendola (in modo silente) in un unico blocco con gli altri famigliari scomparsi (il fratello Paolo, il padre Vincenzo, lo zio Alberto, docente universitario caduto nel primo conflitto mondiale e il primo cugino del padre Raffaele Libroja, medaglia d'oro della cavalleria italiana). Si può dire che, da quel momento, *“un gran dolor le mordía come un lobo el corazón”*. Apparentemente tutto continuò come sempre, con la dedizione totale all'insegnamento, agli allievi e alla ricerca, ma chi lo ha conosciuto e gli ha voluto bene sa della persistenza di un dolore crudele. Egli si risollevò, apparentemente, dallo stesso solo nei primi anni Ottanta, iniziando la sua opera di scavo del contributo dei maestri degli anni Trenta. Di qui anche il progressivo confrontarsi con la realtà costituzionale di un ordinamento che aveva tradito le speranze della sua generazione e la decisione progressiva di individuare in maniera intransigente la necessità di non operare compromessi rispetto ai principi ed ai valori originari.

Il confronto con i suoi Maestri e la comparazione degli stessi con coloro che avevano esemplarmente lottato per la giustizia e la libertà nel corso della storia non lo portò ad estraniarsi dalla vita, sibbene a ribadire alcuni valori fondamentali della stessa. E questo lo ha fatto sia come docente sia come emerito dell'Università di Roma (1997), attraverso la dedizione alla ricerca (con i numerosi volumi pubblicati nell'“Archivio di storia costituzionale e di teoria della costituzione” per i tipi di Giuffrè e con gli articoli prodotti), all'insegnamento e alla formazione degli allievi (mitici sono ancora i seminari per gli studenti del corso di Diritto costituzionale italiano e comparato, che iniziavano al mattino alle 8,30 e finivano alle 19,30 senza alcuna interruzione), con particolare attenzione per il Dottorato in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* da lui fondato.

Quando nell'aprile del 2013 decise di concludere il volume degli *Appunti sugli anni della guerra di Paolo Galizia (1942-1944)*, comprendemmo che sentiva arrivare il termine della sua vita terrena, ma – successivamente – verificammo anche che intendeva continuarla con il concreto legato della Fondazione dedicata al fratello, all'impegno civile e agli studi.



## EVENTI DI DIPARTIMENTO 2013

**29 gennaio.** Presentazione del volume di Paolo Perulli “Il dio contratto. Origine e istituzione della società contemporanea”. Interventi di Giovanni Cordini, Piero Bassetti, Salvatore Veca.

**6 marzo.** Presentazione del volume di Chiara Porqueddu “Il patriziato pavese in età spagnola. Ruoli familiari, stile di vita, economia”. Interventi di Alessandra Ferraresi, Giorgio Chittolini, Giovanni Vigo.

**20 marzo.** Un incontro fra amici in onore di Silvio Beretta e Renata Targetti. Profili biografici e scientifici: Arturo Colombo, Carlo Secchi, Marisa Civardi. Interventi di Roberto Artoni, Carlo Filippini, Carla Ge, Axel Berkofsky, Giuseppe Iannini, Gianni Vaggi, Pierluigi Valsecchi, Enrica Chiappero.

**25-28 marzo.** Workshop “Rivisitazioni”. Simone Neri Serneri su “Violenza: la politica”; Fulvio Cammarano su “Italia liberale”; Silvana Patriarca su “Risorgimento”; Barbara Bracco su “Violenza: la guerra”.

**marzo-maggio.** Ciclo di Seminari su “Le politiche dell’Unione Europea: obiettivi e attori”.

5 marzo. Francesca Balzani, “Il Bilancio 2013 e le prospettive finanziarie 2014-2020 dell’Unione”.

15 marzo. Patrizia Toia, “Politica industriale e politica di ricerca: nuove prospettive e nuove sinergie”.

22 marzo. Anna Bartolini, “Codice del consumo e diritti dei consumatori europei”.

9 aprile. Cristiana Muscardini, “Le novità della politica commerciale europea e le conseguenze per le PMI italiane”.

16 aprile. Alberto Majocchi, “Carbon tax e politica ambientale della UE”.

19 aprile. Alessandro Nebuloni, “La riforma della PAC ed il suo impatto sull’agricoltura lombarda”.

14 maggio. Antonio Anselmi, “L’impatto della procedura di codecisione PE-Consiglio sulla politica commerciale”.



17 maggio. Andrea Mairate, “La futura politica di coesione nel contesto dell’integrazione europea”.

**29 aprile.** Lezione di Nicholas Lucchetti su “Italiani in Eritrea: 1890-1941. Un bilancio”.

**9 maggio.** Relazione di Gian Paolo Calchi Novati su “Non ci sono più le stagioni di una volta. Un bilancio delle Primavere arabe”.

**13 maggio.** Convegno sul tema “Muoversi in bici in città. Potenzialità e fattori di criticità”.

**13-14 maggio.** “Tra storia e memoria: la provincia nelle voci dei suoi presidenti”. Interventi di Roberto Vitali su “La provincia di Milano (1975-1980)”; Silvio Beretta su “La provincia di Pavia (1997-2006)”.

**17 maggio,** Relazione di Laura Momesso e Marta Pitrobelli su “Ridefinire i confini: discussione su donne e genere in Giordania e Taiwan”.

**20 maggio.** Lezione di Pasquale Sotgia su “Le operazioni di cooperazione civile e militare: rifugiati e rimpatriati nel caso dell’Afghanistan”.

**21 maggio.** Presentazione del volume di Lucy Riall “La rivolta. Bronte 1860”. Interventi di Arianna Arisi Rota e Marina Tesoro.

**21 maggio.** Relazione di Luca Fonnesu su “Problemi della responsabilità”.

**21 maggio.** Seminario didattico di Lucy Riall su “British Historians and the Italian 19th Century: from the History of Politics to the Politics of History”.

**22 maggio.** Conferenza di Peter Bridges su “An American Diplomat on Three Continents in the Cold War”.

**24 maggio.** Workshop “Servizi e imprese pubbliche in Europa tra convergenza e sussidiarietà”. Interventi di Franco Osculati, Pierre Bauby, Barbara da Rin, Domenico Nicolò, Carlo Vermiglio, Simona Scabrosetti, Andrea Zatti, Antonio Massarutto.

**28 maggio.** Relazione di Ian Carter su “Qual è il valore dell’eguaglianza distributiva?”

**8 ottobre.** Lezione di Sonja Loots sul tema “Gender, class and racial intersectionalities among South African women in Higher Education”.

**16 ottobre.** Presentazione del volume a cura di Fabio Rugge “Il trasferimento internazionale di modelli istituzionali”. Interventi di Arturo Colombo, Alberto Martinelli, Sergio Romano.

**17 ottobre.** Presentazione del volume di Vittorio Emanuele Parsi “La fine dell’uguaglianza”. Interventi di Francesco Battezzatore, Enrica Chiappero, Franco Rositi.

**17 ottobre.** Stefano Bellucci e Christian de Vito discutono su “Nuove prospettive sulla storia del lavoro: la Global Labour History 14 anni dopo”.

**28 ottobre.** Presentazione del volume a cura di Massimo Baioni, Fulvio Conti, Maurizio Ridolfi “Celebrare la nazione. Grandi anniversari e memorie pubbliche nella società contemporanea”. Interventi di Arianna Arisi Rota e Marina Tesoro.

**29 ottobre.** Lezione di Donald Sassoon su “Egemoni e subalterni nella cultura europea fra Ottocento e Novecento”.

**5 novembre.** Relazione di Stefano Giudici su “Promuovere lo sviluppo dal basso attraverso la comunità”.

**5-7 novembre.** Ciclo di seminari su “Studying media and politics”. Interventi di Susana Salgado, Giuliano Bobba, Antonella Seddone.

**6 novembre.** Economie emergenti e opportunità imprenditoriali: presentazione dei volumi “Cina e oltre”, “Russia e oltre”, “La Cina oggi”, “ATOM. Autobiografia di una impresa metanazionale”. Interventi di Fabio Rugge, Francesco Brioschi, Giovanni Cordini, Antonio Majocchi, Antonio Mutti, Roberta Rabellotti, Antonella Zucchella.

**12-13 novembre.** Ciclo di seminari tenuto da Jean-Baptiste Sourou su “Le immigrazioni africane via il Mediterraneo: viaggio in un universo complesso”.

**14 novembre.** Relazione di Glyn Morgan sul tema: “Edward Snowden and the right to privacy”.

**14 novembre.** Seminario su “Participation, agency and development”. Interventi di Alejandra Boni Aristizábal e Andrés Hueso González.

**19 novembre.** Bonacossa Lecture 2013. Sergio Romano su “Il mondo arabo dopo le modernizzazioni fallite”.

**25 novembre.** Lezione di Lea Melandri su “Dal genere (o dalle “questioni di genere”) all’individualità del maschio e della femmina”.

**12 dicembre.** Relazione di Lea Melandri su “La memoria del corpo nella scrittura di esperienza”.

## RECENSIONI E SEGNALAZIONI

LORENZO ORNAGHI, *Nell'età della tarda democrazia*, Milano, Vita e Pensiero, 2014, pp. 385, € 28,00.

Lorenzo Ornaghi – prima dell'esperienza come ministro per i beni e le attività culturali nel governo Monti – è stato per lungo tempo un autorevole docente di scienza politica e di storia del pensiero politico. E appunto da “politologo” (come si auto-definisce) ha appena pubblicato questo libro, dove raccoglie una serie dei suoi impegnativi scritti “sullo stato, le istituzioni e la politica”, come precisa lui stesso, spiegando che l'aggettivo “tarda”, con riferimento alla “democrazia contemporanea” serve a indicare una serie, anzi “una catena di crescenti incongruenze o incoerenze”, che è impossibile negare, o anche solo misconoscere.

Già prima del '900 è cominciata quella che Ornaghi chiama “la dilatazione dello Stato”, soprattutto con l'espandersi “del complesso amministrativo-burocratico”. Tuttavia, l'autentica novità è che oggi i regimi democratici costituiscono ormai “la grande maggioranza dei sistemi politici vigenti” (e per darne concreta conferma Ornaghi si affretta a precisare che già nel 2006 su 193 Stati indipendenti, 126 “sono classificabili come democrazie elettorali”). Ma, come risvolto negativo, è altrettanto vero che i partiti e il sistema dei partiti hanno finito per diventare “i veri protagonisti” ormai in pressoché tutti i paesi europei, snaturando così quella che per non poco tempo è stata la tradizionale, e più corretta, immagine di una democrazia operante.

Da qui l'esigenza di mettere a nudo le conseguenze tutt'altro che semplici, prodotte da simili mutamenti: i quali finiscono – o meglio, hanno già finito – per riflettersi, oltre che sulla fisionomia, anche su non poche delle funzioni tipiche dello Stato moderno rispetto allo Stato contemporaneo (esemplare, in proposito, è proprio il saggio che Ornaghi dedica allo “svolgimento” storico e politico che lo Stato ha finito per avere nel corso degli ultimi secoli, fino a quella che si può definire come “una cruciale fase di mutazione della forma-Stato”, cui stiamo tuttora assistendo).

I temi affrontati sono molti, dall'obbligo politico ai gruppi di pressione, dalle élites alla rappresentanza, ai complessi rapporti fra economia e politica. Tuttavia è *in primis* l'analisi, puntuale e profonda, sulla democrazia – o meglio, sui regimi democratici contemporanei – che porta Ornaghi a individuare quattro “aspetti” o “tendenze” su cui occorre riflettere. Anzitutto, la “personalizzazione” del potere politico, che finisce per apparire “una minaccia fra le più gravi per la democrazia”; poi il peso crescente dei “gruppi oligarchici”; e ancora, la rete di cambiamenti in atto nei rapporti fra “politica” e “non politica”; infine, come conseguenza della frattura fra etica e politica, il “patologico diffondersi” della corruzione (di cui noi stessi siamo quasi quotidiani testimoni).

Sono tutti elementi che ognuno di noi è in grado di verificare; ma sono altresì elementi che non aiutano certo un corretto sviluppo degli ordinamenti democratici contemporanei: anzi, contribuiscono a rendere oggi sempre più “tarda” la democrazia, in conseguenza dei crescenti rischi di “stagnazione” e dei non meno diffusi pericoli di “decadimento”. Ornaghi è ancora più severo nella sua disamina penetrante, perché non esita a vedere (e a denunciare) in un simile processo quelli che arriva a definire “i colpi della contro-democrazia”, via via più forti e insistenti. La sua analisi non si esaurisce così soltanto sul piano della scienza politica ma comporta anche una serie di giudizi di valore sul mondo in cui viviamo, che permette a Ornaghi di farci capire i non pochi mali e malanni, di cui siamo spettatori, ma di cui finiamo, troppo spesso, per diventare vittime.

ARTURO COLOMBO

SIMONA NEGRUZZO, DANIELA PREDA (a cura), *Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo*, Milano, Edizioni Unicopli, 2013, pp. 538, € 25.

Proviamo ad aprire *ad indicem* la rivista «*Studium*», anno 1992. Scorrendo l'elenco dei contributi che vi sono raccolti, troveremo un saggio di Giulio Guderzo, ordinario di Storia del Risorgimento presso l'ateneo pavese, su *Europa e federalismo. Le tragedie dell'Est europeo e gli esiti di Versailles* (in «*Studium*», 1992, pp. 477-481); nel fascicolo precedente aveva trovato spazio un lungo contributo di Mario Bendiscioli, predecessore di Guderzo alla guida dell'Istituto di storia dell'ateneo ticinese e di quello pavese per la storia della Resistenza (*G. De Luca, G. B. M., la Morcelliana, Ivi*, pp. 515-527).

Il quasi novantenne studioso bresciano, che di quella rivista – e di molte altre imprese editoriali – era stato animatore sin dagli anni Venti, vi affrontava un nodo politico-culturale di non poco conto, che investiva in prima persona la sua biografia. Si trattava di una lunga riconsiderazione del ruolo giocato da don Giuseppe De Luca nell'organizzazione della cultura cattolica italiana degli anni Venti e Trenta, a partire dalla lettura critica del volume di Luisa Mangoni sul prete lucano (*In partibus infidelium. Don Giuseppe de Luca e la cultura italiana nel Novecento*, Torino, Einaudi, 1989).

Ma anche le pagine di Guderzo chiamavano in causa, sia pure su di un altro terreno, un aspetto importante del proprio itinerario intellettuale: la militanza federalista coniugata con l'impegno storiografico. Sulla rivista degli universitari cattolici lo studioso metteva in guardia quanti, di fronte allo sfaldamento del blocco sovietico seguito al 1989 e al riemergere di inquietanti fenomeni secessionisti, pensavano di mettere in soffitta il progetto di un'Europa «soggetto politico autentico» per rifugiarsi fra le confortevoli mura degli stati nazionali. Semmai, in risposta a quei «detentori del potere» incapaci di compiere il passo decisivo verso la soluzione auspicata da Guderzo, occorreva contrapporre con rinnovato slancio l'idea di una federazione che assorbisse tutte le contraddizioni e le tensioni suscitate dal tramonto della contrapposizione fra blocchi (per le citazioni *Ivi*, p. 481).

L'impegno federalista di Guderzo, che trova nello scritto del 1958 *Perché sono europeo* – qui posto in apertura – il suo manifesto eloquente, costituisce in qualche misura il “filo rosso” di una buona parte degli oltre cinquanta contributi raccolti in omaggio allo studioso. Troviamo così interventi relativi alla storia del movimento federalista europeo (mi riferisco ai lavori di Daniela Preda, Antonella Braga, Franco Prausello), e altri che chiamano in causa aspetti e problemi della “grande” storia (penso a quelli di Ennio Di Nolfo, Giuseppe Talamo, Daniele Pasquinucci), che Guderzo ha frequentato nelle sue indagini sui

governi piemontesi alle prese con la Banca Rothschild, o al momento di studiare le carte degli Alleati negli archivi di Londra e Washington per le sue ricerche sulla Resistenza.

A metà tra una tradizionale *Festschrift* che i numerosi allievi hanno voluto tributare al maestro e all'amico, e una prima riconsiderazione critica di una stagione importante della vita politica e culturale non solo pavese del secondo dopoguerra, il volume curato da Simona Negruzzo e Daniela Preda si articola in quattro sezioni: "I luoghi"; "I maestri e gli amici"; "Il metodo"; "Dall'Europa moderna all'Europa unita". Lo completano un inserto fotografico curato da Gigliola De Martini, una bibliografia e l'elenco delle tesi relate da Guderzo nel suo lungo magistero pavese.

Nelle oltre cinquecento pagine della silloge, si affacciano i profili di maestri degli studi storici pavesi come Rota e Bendiscioli (su cui si soffermano Simona Negruzzo e Danilo Veneruso), interventi su uomini e stagioni importanti dell'*Alma Mater Ticinensis* (dal saggio di Dario Mantovani sui diversi nomi assunti dallo *Studium* pavese nella sua plurisecolare storia, a quello di Elisa Signori sulle prospettive di ricerca aperte dalle nuove acquisizioni documentarie sul '68 universitario, o di Alessandra Ferraresi su Luigi Nascimbene e gli studi di ingegneria a Pavia), su intellettuali la cui lezione è stata decisiva per la formazione di Guderzo – e non solo – come Mario Albertini (rievocato da Virginio Rognoni e da Giovanni Vigo) e Altiero Spinelli, su cui si sofferma il suo biografo Piero S. Graglia.

È difficile dar conto di contributi tanto diversi e, come sempre accade in questi casi, diseguali per mole e valore, per impegno e contenuto. I ricordi e le testimonianze talvolta si limitano alla semplice testimonianza di un legame di stima, affetto e di condivisione di valori e ideali. Altrove, la memoria regala degli squarci di grande suggestione: è il caso di Luigi Zanzi con il suo ricordo degli anni universitari trascorsi assieme a Guderzo alla scuola di Luigi Bulferetti, o di Fulco Lanchester che all'ombra dei tassi e delle magnolie degli antichi cortili dell'università rievoca una stagione di grande vitalità degli studi pavesi come quella degli anni Sessanta e Settanta.

Mi sembra tuttavia che alle curatrici sia riuscito di restituire in pieno, attraverso un *carton* di scritti tanto nutrito, l'ampia tastiera degli interessi scientifici e la profonda passione civile del Guderzo storico e cittadino, impegnato in una battaglia difficile combattuta con garbo e fermezza dalle colonne della stampa cittadina con le non sempre lungimiranti amministrazioni locali (tali scritti si possono ora leggere in *Amore di Pavia*, Milano, Edizioni Unicopli, 2011).

Ciascun intervento che i colleghi hanno voluto offrire a questo volume celebrativo richiama così una delle numerose linee di ricerca seguite, «col passo del montanaro» (un'espressione cara a Guderzo come ricorda Pierangelo Lombardi, *L'altra guerra. Un libro, due biografie*, p. 181) nel suo lungo magistero.

Questo mi sembra ruotare attorno a quattro nuclei tematici. Innanzitutto la storia economica del Risorgimento italiano, sviluppata a partire dall'ampia monografia sui servizi postali in Piemonte dal 1830 all'Unità sino a quella, frutto di imponenti ricerche in archivi italiani e europei (soprattutto francesi e inglesi) sulla risoluzione della grave crisi politica-finanziaria del governo di Torino in relazione al pagamento delle indennità di guerra all'Austria nel 1849 (*Vie e mezzi di comunicazione in Piemonte dal 1830 al 1861*, Torino, Museo nazionale del Risorgimento, 1961; *Finanza e politica in Piemonte alle soglie del decennio cavouriano*, Santena, Fondazione "Camillo Cavour", 1973).

Il secondo campo di ricerche cui ho fatto riferimento è legato allo studio della Lombardia moderna, dal Cinquecento all'età teresiana. Tale sforzo ha finito per tradursi in una galleria di profili e ritratti (molti dei quali raccolti in *Compagni di viaggio*, Milano, Edizioni Unicopli, 2007), e in un'imponente opera di sistemazione e raccolta di fonti e documenti. Si pensi alla promozione del riordino dell'archivio universitario (per cui rimando

al contributo di Fabio Zucca), o alla microfilmatura delle vaste sezioni degli archivi di Simancas confluite poi nelle aule pavese, oggetto dell'intervento di Davide Maffi. I saggi di Mario Rizzo, Xenio Toscani, Alberto Milanese e Antonio Padoa-Schioppa, ci ricordano questa forse meno nota, ma altrettanto lunga fedeltà di Guderzo a personalità apparentemente lontane dai "suoi" Nigra, D'Azeglio, Petitti di Roreto, Paleocapa, o dall'«Americano» protagonista della Resistenza nel pavese.

Al terzo "continente" degli interessi di ricerca di Guderzo si riallacciano gli studi di Massimo Marcocchi sui *Discourses on the Scope and Nature of University Education* del cardinale Newman (1853), di Agostino Giovagnoli su Rosmini apologeta di Pio VII, di Annibale Zambarbieri sull'intraprendente Maria Cosway alle prese con una difficile battaglia per l'istruzione femminile a Lodi, di Francesco Malgeri sull'internazionalismo cattolico dalla *Internationale Katholische Union* costituita a Zurigo nel 1917 alla fondazione del Partito Popolare Europeo nel 1978. Guderzo si è mosso su questo terreno sin da *Cattolici e fascisti a Pavia tra le due guerre*, apparso nel «Bollettino per la Società pavese di storia patria» e nel 1978 come monografia apripista di una bella serie di volumi pubblicati dall'Istituto pavese di storia della Resistenza, allargando successivamente le sue ricerche ad altre personalità del mondo cattolico, da don Luigi Orione a Teresio Olivelli, a quello della Chiesa pavese dall'età del riformismo teresiano alla Chiesa dei cattolici.

Ed eccoci ad un quarto, ricco filone: la storia di Pavia e provincia durante il fascismo e soprattutto nella Resistenza. Il saggio *Una provincia italiana sotto il fascismo: Pavia*, apparso nel 1975 (in *1945-1975. Italia, fascismo, antifascismo, Resistenza, rinnovamento. Conversazioni promosse dal Consiglio regionale lombardo nel Trentennale della Liberazione*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 87-105) aprì la strada ad una stagione di ricerche che presto si estese ad altre provincie (penso agli studi condotti, per il bresciano, da Roberto Chiarini e Paolo Corsini o, ancora per il pavese, da Pierangelo Lombardi e Elisa Sognori).

Ed è proprio un saggio di Lombardi ad illustrarci il carattere innovativo di un volume monumentale, *L'altra guerra. Neofascisti, tedeschi, partigiani, popolo in una provincia padana. Pavia 1943-1945* (Bologna, il Mulino, 2002), frutto di una ricerca protratta per oltre vent'anni in ogni angolo della provincia, dalla Lomellina all'Oltrepò, senza trascurare archivi londinesi, parigini e americani. Si tratta di uno studio per certi versi accostabile a quello, ormai classico, di Claudio Pavone, e che ha beneficiato di una vasta risonanza a livello storiografico (si pensi solo alla recensione di R. J. B. Bosworth sull'«American Historical Review», 2003, pp. 602-603, poi ripresa dallo stesso autore nel suo *L'Italia di Mussolini*, Milano, Mondadori, 2007, pp. 530-532). Un volume «corale», come lo definisce Lombardi, non solo per la sua capacità di dar voce a tutti gli attori politici, sociali ed economici che si confrontarono, in quei drammatici mesi, nel microcosmo pavese, ma anche per la stessa impostazione della ricerca, frutto di un lungo lavoro d'*équipe* a fianco di Giacinto Cavallini, che qui firma un bel ricordo di quegli anni di intenso lavoro.

Come emerge da queste sommarie considerazioni, sarebbe sbagliato isolare nella storia di Pavia e provincia un quinto, autonomo, nucleo tematico della sfaccettata produzione di Guderzo. Piuttosto, l'attenzione alla storia locale, purché inserita in un quadro problematico più generale, è sempre stata una costante del suo lungo itinerario di ricerca sin dalla tesi di laurea su *Voghera industriale nel secolo XIX*, condotta sotto la guida di Luigi Bulferetti. Con la parziale eccezione dei lavori di più ampia mole sulla storia piemontese, l'attenzione alla storia dell'economia, delle istituzioni politiche e culturali, della vita religiosa della città posta in riva al Ticino e della sua provincia si ritrovano infatti in molti dei titoli della sua vasta bibliografia.

Prendendo a prestito l'immagine che Luigi Vittorio Majocchi utilizza nel suo intervento a proposito di Chabod, al contempo valdostano italiano europeo, Guderzo sembra

partecipe di un'identità che si sviluppa per cerchi concentrici. Non a caso *1859. Pavia, Italia, Europa* è il titolo di uno dei suoi interventi più recenti (apparso nel «Bollettino della Società pavese di storia patria», 2010, pp. 201-221); uno scritto, quest'ultimo, in perfetta continuità con il programma di ricerca tracciato nella premessa al primo numero degli «Annali di storia pavese», fondati nel 1979 e animati sino al 2001: pur rifiutando «di esaurire la ricerca storica nell'ambito locale», Guderzo riconosceva come essa si prestasse «al coinvolgimento e all'identificazione di un'intera comunità, che vi si specchia e con essa si confronta». Ben lungi dall'essere una storia con la s minuscola, la storia di un territorio, grazie alla sua «straordinaria capacità evocativa», consente di capire meglio quella con la s maiuscola, aiutandoci così a «scegliere e difendere quel che va conservato, cambiare quel che va mutato» (*Perché la rivista*, in «Annali di storia pavese», 1979, per le citazioni rispettivamente pp. 8 e 6).

Per rendersi conto della fecondità di questo terreno d'indagine, basta dare uno sguardo al lungo elenco di tesi assegnate da Guderzo nel corso di quattro decenni. Il puntuale elenco, stilato da Gabriele Rossini, ci consente così di entrare nel vivo di quell'*Officina della memoria* (per riprendere il titolo di un altro bel volume offerto allo studioso dagli allievi e curato, sempre per le Edizioni Unicopli, da Alessandra Ferraresi e Pierangelo Lombardi nel 2009) che è stato per Pavia l'Istituto di storia e quindi, dal 1985, il Dipartimento di Scienze storico-geografiche. Il gran numero di tesi di ricerca, basate sullo spoglio di archivi e di fonti di prima mano, spesso divenute articoli o lavori di maggior respiro, ha consentito di reperire un immenso numero di documenti, materiali e dati, e di allargare così in modo significativo la nostra conoscenza di un'intera area geografica e della sua storia nell'arco di ben cinque secoli.

L'occasione celebrativa, insomma, ha dato vita a un volume che consentirà in futuro di confrontarsi con un'esperienza pionieristica di didattica e studio della storia contemporanea, le cui linee guida furono tracciate da Guderzo in un intervento tenuto in un convegno a Pisa sotto la regia di Cinzio Violante, le cui linee guida sono riconducibili, per via indiretta, anche al magistero dell'antichista Plinio Fraccaro, di cui Guderzo seguì i corsi di Topografia dell'Italia antica (gli Atti si possono leggere in *La storia locale. Temi, fonti e metodi della ricerca*, a cura di Cinzio Violante, Bologna, Il Mulino, 1982).

Un'ultima considerazione. Tre valenti studiose, troppo presto strappate al loro lavoro, non hanno potuto offrire il loro contributo: Donata Brianta, Cinzia Rognoni e Anita Malamani – quest'ultima allieva di Mario Bendiscioli ma legata da anni di collaborazione a Guderzo – avrebbero senz'altro sottoscritto l'omaggio al comune maestro, del quale seppero con profitto sviluppare gli studi di storia economica dell'Otto-Novecento, di storia del pensiero e del movimento federalista e di storia politica e sociale fra XVIII e XIX secolo. Mi piace pensare che questo volume costituisca un omaggio a un preciso indirizzio di studi, e pertanto anche alla loro memoria.

FRANCESCO TORCHIANI

ALESSANDRO BRECCIA (a cura), *Le istituzioni universitarie e il Sessantotto*, Bologna, Clueb, 2013, pp. 336, € 33.

«60 mila studenti, 300 professori, questa è la prima crisi dell'Università di Roma [...] La seconda crisi riguarda gli uomini. Prima il professore era il re, adesso «*il re è nudo*» [...] La terza crisi discende dall'insegnamento dispotico, elusivo e muto sui temi che interessano gli studenti [...] La quarta crisi ci deriva dalle comunicazioni di massa, che rendono vicino ogni evento del mondo: dalla rivolta dell'Università di Berkeley ai moti di



Berlino Ovest, dalla guardie rosse di Canton al Vietnam [...] La quinta crisi [...] riguarda una rottura di linguaggio fra le generazioni [...]. La sesta crisi riguarda i partiti, il parlamento, i rapporti fra stato e società civile [...] l'ultima generazione non vede un disegno del tipo di società verso cui vogliamo andare».

Il lungo stralcio tratto da *Offrire un'alternativa agli errori degli studenti* di Alberto Ronchey (apparso su «La Stampa» del 18 febbraio 1968 e ripreso da G. Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico alla crisi degli anni ottanta*, Roma, Donzelli, 2003, p. 233, da cui cito) espone con lucidità i principali temi del dibattito che agitò le università italiane dall'estate del 1967, e ci aiuta a comprendere la portata nazionale e internazionale delle diverse "crisi" di cui furono protagonisti e vittime allo stesso tempo gli studenti universitari.

Rivendicazioni di ordine materiale – dalle proteste per l'aumento delle tasse universitarie alla denuncia della cronica penuria di borse di studio – si ampliarono ad una contestazione di strutture, regolamenti e mentalità obsolete e autoritarie dell'accademia, sino a trasformarsi in una più generale messa in discussione del "sistema" italiano, delle sue istituzioni, dei partiti – che anche a sinistra faticavano a comprendere l'evoluzione di un dibattito sempre più estraneo ai loro tradizionali strumenti di lettura della società – del sistema di produzione capitalistico, della cultura del consumismo, dell'imperialismo americano in Asia e in America Latina.

Storie dell'età repubblicana ormai "di riferimento" – Ginsborg, Lanaro, Lepre, Crainz – e studi *ad hoc* sul Sessantotto – mi riferisco ai lavori di Peppino Ortoleva, o a quello di Flores e De Bernardi – hanno saputo inscrivere in modo convincente la contestazione studentesca nel più generale quadro politico, economico, culturale dell'Italia alle prese con le contraddizioni della sua modernizzazione, la crisi della formula del centro-sinistra e l'eco dell'ondata di proteste sollevate in tutto il mondo dalla guerra in Vietnam.

Mancava tuttavia uno strumento che aiutasse a comprendere, attraverso il filtro della storia delle istituzioni universitarie, la geografia e le modalità di sviluppo della protesta studentesca, e assieme le spinte impresse da quest'ultima alla trasformazione degli atenei. Alternando prosopografia e comparazione, senza trascurare una continua riflessione sulle fonti, il volume curato da Alessandro Breccia, che raccoglie gli atti di un convegno tenutosi a Pisa nel dicembre 2011 e di un seminario bolognese del 2012, offre importanti elementi per colmare questa lacuna.

Ne scaturisce un quadro ricco e variegato, che costituirà, vista l'ampia mole documentaria presa in esame e il gran numero di sedi universitarie di diverso prestigio e rilevanza passate al microscopio, un punto di riferimento per gli studi successivi attorno a questo *turning point* decisivo della vita culturale e politica nazionale, non a caso oggetto di continue deformazioni e letture unilaterali in senso liquidatorio quando non denigratorio, più raramente apologetico (si rimanda, a questo proposito, alle pertinenti osservazioni di Brunello Vigezzi alle pagine 55-56 del suo saggio sul '68 alla 'Statale' di Milano).

A dissipare la cortina fumogena della "diuturna polemica" sul Sessantotto – spesso condotta con la curiosa tendenza a imputare fenomeni di lunga durata ad un singolo fatto, insomma a fare un po' di quella che E. H. Carr chiamava con ironia la "storia del naso di Cleopatra" – contribuisce senz'altro questo volume, pubblicato nella collana del «Centro Interuniversitario per la Storia dell'Università». Esso raccoglie, o almeno così mi sembra, l'invito lanciato a suo tempo da Alberto De Bernardi a intraprendere la strada, «ricca di implicazioni conoscitive», di una «storia locale» del '68, concentrandosi magari su due casi di rilievo nazionale per la storia del movimento studentesco, come quello torinese e dell'Università 'Cattolica' di Milano, e qui ricostruiti da Giachetti e Pero (M. Flores – A. De Bernardi, *Il Sessantotto*, Bologna, il Mulino, 1998, p. 214).

*Le istituzioni universitarie e il Sessantotto* allarga lo spettro a ben 11 casi nazionali, ricostruendo l'interazione tra movimento studentesco e autorità accademiche tra l'autunno del 1967 e la primavera del 1968, senza rinunciare al necessario inquadramento del fenomeno italiano alla luce di quanto accadde nei campus universitari americani e durante il maggio francese, su cui si soffermano il denso saggio di Roger L. Geiger e quello di Jean-Philippe Legois, attento in modo particolare alle dinamiche del movimento studentesco d'oltralpe.

La storia degli atenei in rivolta qui presi in esame – Università “Statale”, Università Cattolica del Sacro Cuore, “Bocconi”, Politecnico a Milano; ateneo e Scuola Normale a Pisa; le università di Torino, Padova, Pavia e Bologna – occupa il cuore del volume, ed è racchiusa fra da due importanti saggi di ricordo.

Il lucido intervento di Francesco Bonini ha per oggetto il faticoso *iter* del celebre disegno di legge 2314, presentato dal ministro Luigi Gui nel 1965 e insabbiato negli ultimi scampoli della IV legislatura, quando ormai le proteste degli studenti erano all'apice. Ripercorrendo il lungo travaglio della riforma che non si fece, Bonini osserva che il suo naufragio va ascritto non tanto all'opposizione di comunisti e liberali, bensì, come ebbe a notare lo stesso Moro e ci ricorda l'autore, al “tira e molla” fra i partiti della maggioranza di centro-sinistra, messi in difficoltà dalla proposta di minoranza di Tristano Codignola, dalle resistenze alla riforma mostrate dai professori universitari in seno alla DC, dal fenomeno crescente della contestazione.

Il saggio “a quattro mani” di Andrea Giorgi e Leonardo Mineo, si segnala invece per l'ampia discussione su natura e reperibilità delle fonti. Già nella prefazione al suo pionieristico *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Peppino Ortoleva metteva in guardia dall'«abbondanza eccezionale», addirittura «strabocchevole», della documentazione scritta sui movimenti studenteschi di tutti i paesi, che tuttavia, a uno sguardo più attento poteva sembrare «sovraccarica e monca» allo stesso tempo (cito dalla seconda edizione, *I movimenti del '68 in Europa e in America*, Roma, Editori Riuniti, 1998, p. 26). Si tratta della logica conseguenza di un movimento composto da giovani intellettuali in formazione, animati da vasti letture e quindi propensi a scrivere e a riflettere sul movimento stesso.

La disponibilità di documenti di prima mano tratti dagli archivi delle istituzioni universitarie, consente oggi di arricchire il quadro, osservando il fenomeno da un angolo visuale decisivo per capire origini e sviluppo del Sessantotto, quanto sinora poco battuto – con l'importante eccezione degli studi sui luoghi e la memoria del '68 condotti da Luisa Passerini, Aldo Agosti e altri.

Come mostrano buona parte dei contributi sui singoli atenei raccolti in questo volume, lo storico dovrà attingere a fondi dei dicasteri della Pubblica Istruzione e dell'Interno presso l'Archivio Centrale dello Stato; agli archivi delle prefetture e delle questure; a quella che Giorgi e Mineo definiscono «letteratura grigia», ovvero pubblicistica «a carattere politico inerente o riconducibile al mondo universitario» (p. 235), alla memorialistica dei protagonisti. Ma tutto ciò ancora non basta. Il pur necessario ricorso a fonti autobiografiche, alla stampa – da vagliare come sempre tenendo presente le posizioni politiche dei giornalisti, della testata, dell'editore – ai verbali di polizia, non sarà in grado di restituire, ad esempio, il trauma che professori e autorità accademiche subirono con il dilagare della protesta, delle occupazioni e degli scontri, né di illuminare le dinamiche che coinvolsero gli studenti, i loro rappresentanti, ma anche il personale avventizio dell'università nel difficile dialogo con i “baroni”.

I complessi archivistici dei singoli atenei (come quelli del Politecnico oggetto dell'intervento di Morosini, Silvestri e Trisoglio; dell'ateneo di Trento, per cui rimando a *Costruire un'Università. Le fonti documentarie per la storia dell'Università degli Studi di Trento. 1962-1972*, a cura di Luigi Blanco, Andrea Giorgi, Leonardo Mineo, Bologna, il

Mulino, 2011; dell'ateneo pavese, sul quale rinvio, oltre al ricco saggio di Lombardi, a E. Signori, *Per una storia del '68 all'Università di Pavia*, in *Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo*, a cura di Simona Negruzzo e Daniela Preda, Milano, Unicopli, 2013, pp. 445-460), andranno così integrati con i lasciti dei rettori (penso al fondo Felice Battaglia presso l'*Alma Mater Studiorum* segnalato da Paola Dessì nel suo saggio sull'occupazione dell'Istituto di Fisica bolognese dal febbraio al maggio 1968). Ad essi sarà necessario affiancare lo spoglio dei verbali delle sedute dei consigli di facoltà o del senato accademico, così come dei fondi, non sempre perfettamente ordinati, che raccolgono scritti, documenti e testimonianze sulla vita del movimento studentesco nelle diverse città universitarie italiane, permettendo di restituire il carattere dirompente, e a tratti anche caotico, del Sessantotto degli universitari (si pensi alle fonti depositate presso la Fondazione Gramsci Emilia-Romagna o l'archivio storico "Marco Pezzi" di Bologna descritte rispettivamente da Sbiroli e Billi).

Non è possibile qui soffermarsi sul merito dei numerosi contributi della silloge. Mi sembra tuttavia che emergano alcuni elementi di continuità, del resto colti con efficacia dal curatore nella sua puntuale introduzione, e dei quali è appena il caso di accennare.

Il primo dato che emerge è la drammatica inadeguatezza delle strutture universitarie ad accogliere una popolazione studentesca in crescita esponenziale. Qualche cifra, tra quelle fornite dai contributi qui raccolti potrà essere utile: a Torino gli iscritti, da 65.214 del 1961/'62, salgono a 105.480 nel volgere di quattro anni (Giachetti, p. 107); al Magistero di Padova, all'apertura dell'anno accademico 1968/'69, risultano in corso 5168 studenti; nemmeno dieci anni prima erano 1220; a Pisa, città «tra i "laboratori" del Sessantotto italiano» (Breccia, p. 135), gli studenti triplicano nel corso dei soli anni Sessanta, passando da novemila a ventisettemila, e lo stesso avviene a Padova. Tale situazione non può non avere delle ricadute anche sul tessuto urbano e cittadino in cui è inserito l'ateneo. I saggi di Pierangelo Lombardi e di Paola Caldognetto, ad esempio, ci rimandano con efficacia la preoccupazione attraverso cui la stampa e l'opinione pubblica di due blasonati atenei di provincia, Pavia e Padova, guardano alle migliaia di studenti che, senza alloggio e alcun tipo di sostegno economico, sciamano ogni giorno per le vie cittadine sollevando allarme, certo, ma sollecitando allo stesso tempo misure di adeguamento edilizio degli spazi e delle strutture didattiche e di ricerca, non sempre recepite e dalle autorità accademiche e amministrative.

Ad accendere la miccia di un malumore strisciante nell'università italiana contribuì, dunque, la crescita esponenziale della studentesca, causata «dalla difficoltà per i giovani diplomati di trovare un'occupazione, dal desiderio di transito sociale, dalle possibilità connesse al titolo di studio universitario, dalla speranza di un miglioramento economico». Questo *trend* ascensionale finì per cozzare contro la «situazione di privilegio della corporazione dei professori», vincolati a svolgere lezione per almeno tre giorni a settimana, «ma senza fissare un impegno di tempo minimo per la didattica», tutelati nella possibilità di ottenere incarichi e sinecure extra-accademiche, o nel coltivare i loro interessi professionali (cito da A. Romano, *A trent'anni dal '68. 'Questione universitaria' e 'riforma universitaria'*, in «Annali di storia delle Università italiane», a. II, 1998, nella versione online [http://www.cisui.unibo.it/frame\\_annali.htm](http://www.cisui.unibo.it/frame_annali.htm)).

Il secondo elemento che mi sembra emergere da diversi dei casi qui ricostruiti, è la saldatura che avvenne tra le rivendicazioni degli studenti e quelle di una categoria che meriterebbe un'indagine *ad hoc*, quella degli assistenti. Assieme ai professori incaricati essi denunciarono le manchevolezze e le storture presenti nell'organizzazione della didattica e nel sistema degli esami, la precarietà del loro ruolo, l'autoreferenzialità di un costume accademico di cui resta lucida, quanto ironica testimonianza un piccolo classico di Maria Corti, *Il ballo dei sapienti* (Milano, Mondadori, 1966). A Milano, nell'Università Cattoli-

ca, alla 'Bocconi' e alla Facoltà di Architettura del Politecnico, gli assistenti furono in prima linea con gli studenti nella fase aurorale della protesta, come ci mostrano gli interventi di Vigezzi, Pero, Romani, Consonni.

La terza osservazione chiama in causa la capacità di reazione messa in campo dagli atenei davanti all'ondata di occupazioni e di assemblee. Appare difficile individuare, in quel delicato frangente, una linea di condotta univoca seguita dal mondo accademico, che appare al suo interno diviso e incapace di elaborare una linea che non contempra il plauso alla repressione poliziesca oppure la supina accettazione delle rivendicazioni studentesche. Per quanto riguarda gli organi di governo dell'università, invece, la sensibilità personale del rettore, la maggiore o minore autonomia dell'ateneo da ingerenze politiche di sorta, la continuità con i metodi di gestione paternalistici del passato furono tutti elementi determinanti nell'indirizzare la risposta delle istituzioni accademiche al movimento studentesco – a questo proposito si segnala il saggio di Tommaso dell'Era che mette in luce continuità e scarti rispetto all'epoca fascista nelle modalità di governo universitario dispiagate dai rettori della Sapienza Papi e D'Avack. A Padova, oggetto dell'intervento di Alba Lazzaretto, i professori si sentono da un lato «abbandonati dallo Stato, di cui denunciano le assenze e le omissioni», dall'altra cercano di comprendere le origini della protesta giovanile, tanto da arrivare, nel caso di diversi presidi, ad una sua giustificazione. Allo stesso tempo il senato accademico, alquanto restio all'impiego della forza pubblica, non interviene per fermare la polizia che sgombera le facoltà occupate con metodi spicci, e la convoca direttamente nel momento in cui viene assaltato il palazzo del Bo, sede del rettorato. Se ne ricava l'impressione, conclude Lazzaretto, di «un ateneo diviso, scisso tra chi voleva difendere a viso aperto la legalità, e chi in fondo condivideva le motivazioni della protesta» (p. 196). Altrove, come ci mostra Paola Carlucci per la Scuola Normale di Pisa, il Sessantotto coincide con profondi cambiamenti istituzionali, solo in parte condivisi dal movimento, tra cui si segnala il rinnovo dello statuto gentiliano e la riconosciuta autonomia dall'ateneo pisano guidato dall'energico rettore Alessandro Faedo.

In conclusione, oltre che per il concreto apporto conoscitivo al Sessantotto universitario, il volume si segnala per gli spunti di ricerca da esso suggeriti. Penso, per esempio, alle prospettive di indagine aperte da uno strumento come il database delle testate giornalistiche cittadine per il biennio 1967-'68 messo a punto da un'*équipe* di ricercatori per le realtà di Pisa, Roma, Torino e Milano attraverso la schedatura di fogli locali e di altri di rilievo nazionale. Un'analoga iniziativa potrebbe essere intrapresa anche per il corpo docente, promuovendo una prosopografia "generazionale". Senza cadere nella trita banalità della contrapposizione tra anziani/parrucconi e giovani/innovatori, tale prospettiva d'indagine potrebbe aiutare a comprendere, ad esempio, alcuni aspetti della contrapposizione fra la cultura giovanile, o controcultura, e quella "ufficiale" o tradizionale, divenuta oggetto di contestazione.

F.T.

ELIANA AUGUSTI, *Questioni d'Oriente. Europa e Impero ottomano nel Diritto internazionale d'Ottocento*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013. pp. 404, € 44,00.

Il volume indaga in una prospettiva storico-giuridica un cinquantennio di relazioni internazionali tra il Concerto delle potenze europee e l'Impero ottomano, dall'indipendenza della Grecia nel 1829 alla Conferenza di Berlino nel 1878. Nel quadro di una storia spes-

so interpretata attraverso il confronto o lo scontro tra l'Europa e la Sublime Porta, l'interesse del volume si appunta invece sulla "storia della pace" tracciata dalle Conferenze di Vienna, Parigi e Berlino e i conseguenti trattati internazionali che delineano la parabola dell'intervento europeo nella cosiddetta questione d'Oriente. Transitando lungo questo percorso ideale, il trattato finì per rappresentare l'unico strumento possibile da un punto di vista del nascente sistema del diritto internazionale che potesse garantire i diritti dei popoli e indirettamente gli interessi delle potenze europee. Il medesimo arco temporale può infatti essere letto e interpretato in una portata più ampia come uno dei momenti principali nella costruzione dell'odierno sistema di diritto internazionale che fece del modello europeo l'unico diritto internazionalmente riconoscibile.

L'obiettivo era "universalizzare il diritto internazionale" (p. 123), ricorrendo a un principio di responsabilità internazionale attraverso la manipolazione della statualità dell'Impero ottomano grazie ai canoni della cosiddetta «civiltà»: "Un eccesso d'ingiustizia e crudeltà davanti alla civiltà europea dava il diritto a un intervento legittimo" (p. 332). Il processo di semplificazione e riduzione della pluralità giuridica pre-contemporanea fu infatti la premessa logica di quell'unilateralismo occidentale alla base del secolo breve del colonialismo che può collocarsi idealmente dal Congresso di Berlino del 1878 al 1960, il cosiddetto anno dell'Africa. Dall'intervento riformatore all'occupazione coloniale il passo fu breve. Il diritto si qualificò come uno dei principali saperi coloniali e la finzione giuridica della responsabilità internazionale servì più i piani coloniali che non le aspirazioni dei popoli come testimonia anche la storia dai mandati internazionali della Società delle Nazioni fino al Trusteeship System delle Nazioni Unite.

Nella tensione tra ingerenze esterne e riforme interne si riassume la posta in gioco del confronto tra Oriente ed Occidente. Le minoranze cristiane presenti nell'Impero ottomano rappresentarono attraverso il sistema delle capitolazioni la maggiore leva di ingerenza delle potenze europee: si passò così "dalla cristianità come paradigma escludente, alla civiltà come paradigma parzialmente includente" (p. 125) ma allo stesso tempo snaturante. L'opzione di un progressivo riconoscimento e inserimento dell'Impero ottomano nel Concerto delle potenze europee doveva fare i conti con il possibile successo del processo di riforme interne avviato dalla Porta. Tuttavia le contraddizioni non mancarono poiché i tentativi di riformare dall'interno l'Impero scontavano l'incoerenza di dover rivedere istituzioni, principi e pratiche giuridiche alla luce di una serie di idee che erano di fatto l'origine stessa dello stato di crisi nel quale versava l'Impero. Il coronamento del processo riformatore segnato dalla legge sulla nazionalità del 1869 e dalla Costituzione del 1876 proprio quando segnava il passaggio dalla suseranità ottomana a una nuova nozione di sovranità di stampo europeo per un verso affermava l'esistenza di un potere superiore sul versante interno dell'ordinamento, ma per l'altro finiva per coincidere a un rapido declino della sovranità internazionale dell'Impero ottomano. L'ottomanesimo "era un concetto di nazione politica che superava il principio della personalità della legge e si muoveva su quello dell'unità territoriale dello Stato" (p. 341). Dalla *umma* intesa come comunità dei credenti si passa così a una nuova nozione di *umma* intesa in termini nazionali, fossero questi arabi o turchi. Proprio le riforme improntate alla territorialità nazionale e ai diritti dei popoli finirono per contribuire a una destabilizzazione interna dell'Impero e a offrire all'Europa quell'occasione per un intervento legittimo oltre che necessario: "La conservazione dell'Impero ottomano mortificava le aspirazioni all'indipendenza delle singole nazionalità in esso presenti e insieme indeboliva la possibilità di successo di tentativi riformatori autenticamente efficaci sul piano della vita politica e sociale" (p. 303).

Fu in definitiva e ancora una volta lo strumento del trattato, nello specifico quello siglato a Berlino nel 1878, a includere un vero e proprio dispositivo coloniale che avrebbe portato nell'arco di una manciata d'anni all'occupazione inglese di Cipro, all'accensione

del protettorato francese sulla Tunisia nel 1881 e al bombardamento di Alessandria d'Egitto nel 1882. Nello scontro tra Oriente e Occidente vi fu dunque un terzo fronte che correva lungo l'arco Sud del Mediterraneo e che rimane sullo sfondo del volume. Fu in effetti proprio quello il fronte più dinamico e potenzialmente più pericoloso perché metteva in discussione lo status quo e gli interessi consolidati europei. Non si trattava solo di quel processo di modernizzazione avviato nella Tunisia beylicale che aveva portato alla promulgazione nel 1860 della prima costituzione in assoluto del mondo musulmano, ma soprattutto quello dell'Egitto khedivale che aveva trasformato la provincia ottomana in uno Stato di fatto largamente autonomo che si stava non solo consolidando come centro di potere concorrente alla Porta, ma anche alternativo alla stessa Europa attraverso una politica di potenza che si estendeva dal Mediterraneo orientale lungo il Mar Rosso fino alle coste settentrionali della Somalia. D'altra parte un ulteriore allargamento del Concerto delle potenze ad altre entità statuali risultava ampiamente impraticabile perché avrebbe finito per comprometterne la stessa coerenza interna e si prestava a fare un gioco più contrario che favorevole all'Europa.

Se il diritto attraverso il principio di responsabilità verso i popoli costituì la premessa teorica e legittimante dell'intervento europeo furono pur sempre le crisi locali a imporre l'attuazione, pena il dover riconoscere attraverso il processo riformatore in corso una sovranità altrui alla pari e potenzialmente concorrente. Il volume di Eliana Augusti ha il pregio di indagare in modo puntuale le premesse giuridico-teoriche di questi sviluppi politico-militari, adottando una prospettiva che contamina con successo la disciplina giuridica con storia delle relazioni internazionali e storia delle idee attraverso uno stile ampiamente fruibile.

ANTONIO M. MORONE

Giovanni Turco, *La politica come agatofilia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 292, € 31.

Giovanni Turco, *La politica come scienza etica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 152, € 15.

Questi due libri hanno un unico oggetto: la considerazione filosofica della politica come scienza etica. Essi prescindono dalla efficacia della dottrina esposta, dalla storia della politica umana e dall'abisso che separa quest'ultima da ogni dottrina politica, come ha provato l'ultima guerra mondiale, la quale è giunta a porre le condizioni dell'autoannientamento della specie umana, onde taluni scienziati hanno affermato che la mente umana non è fatta in modo da poter garantire la sussistenza e la conservazione della specie. Noi ci limiteremo ad esporre la dottrina di Turco nelle sue linee principali, senza entrare in considerazioni che ci allontanerebbero dal suo argomento.

Per l'Autore la politica è agatofilia quando è ricerca razionale e prudente attuazione del bene comune, e questo, per lui, è amicizia del bene. Nel secondo libro egli dice che l'amicizia politica costituisce il supremo bene della città. L'esperienza politica mira in modo disinteressato e libero a conoscere il che cos'è ed il che è, e quindi ciò per cui la politica è ed è quello che è.

La conoscenza della cosa è essenziale per la conoscenza del bene. Perciò, per l'Autore, la filosofia politica comporta la filosofia, ed il riconoscimento del primato di Parmenide, il primato dell'essere e la conseguente comprensione del divenire come continuità. La politica assurge a conoscenza del bene comune e dell'utilità comune propri della natu-

ra umana. L'autore afferma per conseguenza il primato della politica intesa come conoscenza ed attuazione del bene comune, del senso del governare e dello stesso governante. Il fine della politica, il bene comune, comanda i mezzi necessari per pervenirvi. Il bene è, dunque, la misura di qualsiasi potere.

Nel secondo libro l'autore spiega il senso della politica come scienza etica intendendola come una riflessione filosofica che pensa la politica come è, quando è conforme a se medesima. Egli precisa che il reale non si esaurisce nell'effettuale, nell'effettivo e nell'empirico. La politica come scienza etica sorge dall'esperienza, ma questa deve essere riferita a tutto l'uomo, e quindi alla razionalità ed alla libertà. Bisogna ricordare che senza essere non c'è nessuna esperienza. Questa è, a sua volta comunicativa per sua natura. La politica non si confonde con il potere, altrimenti anche il crimine e la violenza sarebbero politica. Il potere resta comunque uno strumento. La politicalità non può nemmeno essere identificata con una ideologia che assuma solo il proprio punto di vista ed escluda ogni altro. La politicalità non va confusa con la statualità. Questa non la esaurisce perché lo Stato non assorbe né la socialità né la storia. La politicalità non si riduce al processo del governo. Per l'autore il vero misura il conoscere e il bene misura l'agire. Entrambi hanno la loro misura nell'essere, ossia nella natura delle cose.

L'Autore riconduce sempre la politica al suo principio trascendente, perché il finito ed il mutevole può essere compreso solo alla luce dell'infinito, dell'assoluto e dell'immutabile. Già nel primo libro aveva sostenuto la trascendenza dell'autorità rispetto al potere, e dell'ordine rispetto all'ordinamento. Ora afferma che la politica va cercata nell'essere e non nell'apparire, nell'essenziale e non nell'accidentale.

La politica è scienza quando riguarda la considerazione della finalità umana propria alla comunità politica ed al modo del suo governo. In tale senso è scienza etica ed è riflessione filosofica, e ricerca quanto è eticamente necessario affinché nelle relazioni sociali vi sia giustizia.

Sia nel primo, sia nel secondo libro, questa dottrina politica si esplica in una serie di saggi storici che trovano in essa la loro unità e ne sono un'utile lettura.

PIERO DI VONA



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA  
nel mese di settembre 2014  
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)  
[www.rubbettinoprint.it](http://www.rubbettinoprint.it)