

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 - MAGGIO-AGOSTO 2014 - N. 2

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

Direttore Scientifico
Silvio Beretta

Direttore Responsabile
Carla Ge

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

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

Indicazioni per gli autori

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ilpolitico@unipv.it.

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

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista.

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

Norme per l'edizione del testo

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

*

Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:
Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

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

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
 - **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
 - **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi
- Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

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

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

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

ABBONAMENTI PER IL 2015 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2015 (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

LORENZO RAMPA - L'economia dei diritti fondamentali.....	5
LUIGI COLELLA - Costituzioni e libertà sindacale in Europa. La "démocratie sociale" nell'esperienza francese	29
FLAVIO CARBONE - Carabinieri reali in colonia: prime riflessioni per alcune biografie	51
DIMITRI DELIOLANES - La questione di Cipro tra storia e politica.....	71
L'America Latina tra ieri e oggi: aspetti economici	
ALBERTO BOTTA, ANTOINE GODIN, MARCO MISSAGLIA - Colombia: an Unsustainable Miracle.....	81
MARGARITA OLIVERA, ANDRÉS LAZZARINI - From Economic Crisis to Economic Recovery and Growth: Lessons from Argentina's Experience 2003-2013.....	100
EDUARDO CRESPO, JAVIER GHIBAUDI - The Contradictions of Brazilian Capitalism and the Myth of the National Bourgeoisie: from Vargas to Rouseff	118
ROBERTO LAMPA - Venezuela and the Economics of Upheaval: a Preliminary Balance (1998-2013)	128
GIANMARCO VASSALLI, JAIRO AGUDELO TABORDA, TATIANA GUARNIZO USECHE - La cooperazione tra Unione Europea e America Latina 2007-2013	148

NOTE E DISCUSSIONI

ARTURO COLOMBO - Alla riscoperta del “Dizionario di cultura politica”	168
ANTONIO MASALA - Quale capitalismo?.....	177
ANTONIO ANGELINO - Il “miracolo asiatico” nei documenti della World Bank (modelli di industrializzazione a confronto dagli anni '90 alla crisi globale).....	196
EMILIANO VITTI - Propaganda in Poland 1938-1945. The Conditioning of the Masses between the Reich and the Generalgouvernement	216

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

IVANOE BONOMI, <i>Diario di un anno</i> (Arturo Colombo)	234
GIANCARLO BERGAMI, <i>Piero Gobetti e il gobettismo</i> (A.C.)..	235
PAOLO PASI, <i>Ho ucciso un principio. Vita e morte di Gaetano Bresci, l'anarchico che sparò al re</i> (A.C.).....	236
PAUL GINSBORG, <i>Famiglia Novecento. Vita familiare, rivoluzione e dittature 1900-1950</i> (Francesco Torchiani)	237
VALÉRY GISCARD D'ESTAING, <i>Europa. La dernière chance de l'Europe</i> (Guido Montani)	241

L'ECONOMIA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

di **Lorenzo Rampa**

Premessa

Ogni Costituzione prevede, in modo più o meno esplicito, una serie di diritti fondamentali in capo a tutti i cittadini, *nessuno escluso*. Come tali essi sono anche definiti universali e inalienabili.

L'inalienabilità dei diritti fondamentali rende ardua la loro analisi in termini economici, che invece viene applicata ormai diffusamente ai diritti di proprietà o patrimoniali, i quali, al contrario dei primi, sono escludibili e alienabili sul mercato o mediante contratti. Infatti nel loro caso è possibile definirne il valore in quanto determinato dagli scambi.

Filosofi e storici hanno spesso descritto l'istituzione dei diritti fondamentali come oggetto di un contratto sociale, e gli economisti hanno formalizzato questa metafora nella forma di un gioco¹. L'idea centrale è quella di un dilemma costituzionale, simile a quello del prigioniero, in cui cooperare significa istituire diritti non escludibili, e congiuntamente contribuire alla fornitura dei beni necessari al loro *enforcement*.

Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali, Università degli Studi di Pavia.

¹ Si veda G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, New York, Cambridge University Press, 1980; G. BRENNAN, J. M. BUCHANAN, *The Reason of Rules*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985; R. SUGDEN, *The Economics of Rights, Co-operation and Welfare*, Oxford, Basil Blackwell, 1986; K. BINMORE, *Game Theory and Social Contract I: Playing Fair*, Cambridge Mass., MIT Press, 1994; K. BINMORE, *Just Playing. Game Theory and Social Contract II*, Cambridge Mass., MIT Press, 1998; A. GIFFORD JR., *The Evolution of Social Contract*, in "Constitutional Political Economy", vol. 13, n. 4, 2002, pp. 361-369. Un inquadramento della teoria del contratto sociale in una trattazione sistematica di analisi economica del diritto costituzionale può essere rinvenuto in R. COOTER, *The Strategic Constitution*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Il superamento del dilemma dipende, in tale contesto, dalla struttura degli incentivi insiti nei *payoffs* del gioco.

Già l'appartenenza alle comunità umane originarie implicava il rispetto di qualche diritto comune basato su norme morali. Il più fondamentale dei diritti, quello alla vita, deve essere stato riconosciuto dalle prime bande di cacciatori-raccoglitori grazie alla consapevolezza che, cooperando nella caccia alle grandi prede piuttosto che competere per le piccole, si otteneva maggiore cibo per tutti. Ma le grandi prede non erano facilmente conservabili e dunque, al pari di qualsiasi bene pubblico o comune, non potevano essere escluse dal consumo di tutti i membri della banda: essendo il cibo disponibile anche per chi non partecipava alla caccia², si generava un dilemma caratterizzato dalla possibilità di *free riding*.

Sembra che l'incentivo a superare l'opportunismo sia derivato da una sorta di sindrome egualitaria dei nostri primi progenitori, i quali aborrissero disuguaglianze e gerarchie³. Ciò avrebbe favorito l'emergere del diritto alla divisione del cibo. Senza quelle preferenze le società primitive, e le norme che ne garantivano la riproduzione, si sarebbero forse estinte senza evolvere verso organizzazioni sociali più complesse.

I progressi della domesticazione determinarono poi la formazione di più ampie comunità pre-statali, e poi dei primi stati, che necessitavano di beni pubblici assai più impegnativi, quali la difesa e la sicurezza, ma caratterizzati essi stessi da un dilemma decisionale simile a quello primitivo. Le successive innovazioni agricole consentirono anche di accedere ad una più ampia sfera di risorse produttive oggetto di diritti esclusivi, come i diritti di proprietà, la cui protezione richiedeva l'esercizio della giustizia, altro tipico bene pubblico.

In genere si ritiene che la soluzione al problema dei beni pubblici e della protezione dei primi diritti sia stata trovata attraverso la sottomissione ad un sovrano dotato della risorsa della forza e capace di imporre con la sua autorità la cooperazione sociale⁴. L'incentivo a cooperare

² K. HAWKES, *Why Hunter-Gatherers Work: an Ancient Version of the Problems of Public Goods*, in "Current Anthropology", n. 4, 1993, pp. 341-361.

³ C. BOEHM, *Impact of Human Egalitarian Syndrome on Darwinian Selection Mechanics*, in "American Naturalist", S1, 1997, pp. 100-121. Si veda anche L. RAMPA, *L'economia dei primitivi*, in "Studi economici", n. 1, 2010, pp. 235-260.

⁴ Si veda ad esempio J.M. SANCHEZ MOLINERO, *The Origins of the State: from Reciprocity to Coercive Power*, in "Constitutional Political Economy", vol. 11, n. 3, 2000. pp. 231-253.

derivava, almeno secondo la spiegazione hobbesiana del superamento dello stato di natura, dalla paura (oggi diremmo dall'avversione al rischio) piuttosto che dalle preferenze egualitarie dei progenitori.

Dopo secoli, con il progressivo emergere di nuovi ceti interessati a maggiori garanzie rispetto agli abusi dei sovrani, si affermò infine una stagione di riconoscimenti dei diritti fondamentali dei cittadini culminata con le prime Costituzioni moderne. Il loro riconoscimento, tuttavia, non poteva più essere spiegato come conseguenza di una volontaria sottomissione al sovrano, essendo il frutto dell'emancipazione dallo stesso. L'accordo sullo stato e sulla sua Costituzione si riproponeva come dilemma, sia per la maggiore fornitura di beni pubblici che per il riconoscimento di un crescente numero di diritti non escludibili. Nuovi incentivi, diversi dalla paura, si rendevano però necessari per superarlo mediante il consenso.

1. *Il valore dei diritti fondamentali*

Filosofi e giuristi hanno a lungo discusso della natura morale dei diritti fondamentali, mentre gli economisti sono interessati al loro valore. Attribuire un valore ai diritti implica affrontare tre questioni preliminari: la prima riguarda la commensurabilità e confrontabilità degli stessi; la seconda richiede qualche criterio almeno ordinale di confronto; la terza richiede la definizione delle preferenze collettive che presiedono all'istituzione e al rispetto dei diritti.

La questione della confrontabilità è cruciale a proposito della nota distinzione tra diritti di libertà (o negativi) e sociali (o positivi). Al riguardo Dworkin ha definito i diritti individuali come *trumps*, nel senso che nessuna decisione presa a maggioranza può limitarne l'esercizio. In altri termini i diritti di libertà permetterebbero a ciascun individuo di compiere un'azione anche se dovesse derivarne un peggioramento del benessere collettivo⁵. Questo approccio è stato talora interpretato nel senso che i diritti di libertà sarebbero incommensurabili con gli altri diritti.

⁵ R. DWORKIN, *Rights as Trumps*, in J. WALDRON (ed.), "Theory of Rights", Oxford, Oxford University Press, 1984. Per una posizione diversa si veda invece R.H. PILDES, *Why Rights Are Not Trumps: Social Meanings, Expressive Harms, and Constitutionalism*, in "The Journal of Legal Studies", S2, 1998, pp. 725-763.

Una versione particolarmente estrema di questa posizione è quella di Nozick secondo cui le libertà individuali non dovrebbero mai essere prevaricate dalla tutela dei diritti sociali⁶. Ne discenderebbe un'incompatibilità, se non una vera e propria negazione della loro natura di diritti fondamentali, analoga a quella manifestatasi in Germania ai tempi della Costituzione di Weimar⁷.

Alla posizione libertaria estrema si contrappongono le posizioni di coloro che ritengono che essere liberi di agire non implica, né presuppone, possedere *l'opportunità di farlo* nel senso di avere, nelle condizioni di partenza, capacità o mezzi o informazioni per effettuare la scelta. Secondo tale concezione i *diritti positivi* nel senso di Isaiah Berlin⁸ sarebbero un naturale completamento di quelli negativi.

Ad esempio, nel pensiero statunitense i *welfare rights* sono fondati da Michelman⁹ sul principio secondo cui ogni libertà richiede, nello spirito di Rawls, un minimo grado di protezione e assicurazione dei bisogni essenziali per tutti. Nel pensiero europeo, si enfatizza la loro funzione di inclusione nella posizione di cittadini dei ceti in passato subalterni¹⁰, oppure di naturale completamento dei diritti di libertà¹¹. In sostanza i diritti sociali avrebbero un ruolo di coesione

⁶ R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1978. La posizione di Nozick ha ispirato a livello filosofico l'estesa avversione nel dibattito americano ai *welfare rights*, così come la teoria della giustizia di Rawls ha ispirato il favore verso di essi. In proposito si veda ad esempio F.I. MICHELMAN, *In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice*, in "University of Pennsylvania Law Review", n. 5, 1973, pp. 962-1019. In realtà le ragioni per cui nell'ordinamento americano i diritti sociali hanno trovato difficoltà ad essere riconosciuti sono assai più complesse di quelle meramente filosofiche. Per una discussione su questo punto si veda C.R. SUNSTEIN, *Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?*, in "Syracuse Law Review", n. 1, 2005-6, pp. 2-24; F.I. MICHELMAN, *Socioeconomic Rights in Constitutional Law: Explaining America Away*, in "International Journal of Constitutional Law", n. 6, 2008, pp. 1-24; nonché le valutazioni conclusive del Symposium nel bicentenario del *Bill of Rights* di M.A. GLENDON, *The Bill of Rights in the Welfare State: A Bicentennial Symposium*, in "The University of Chicago Law Review", n. 1, 1992, pp. 519-538.

⁷ Secondo molti giuristi tedeschi del tempo lo stato di diritto e lo stato sociale non possono fondersi sul piano del diritto costituzionale. Lo stato sociale, infatti, sarebbe solo il frutto dell'opera del legislatore ordinario e dell'amministrazione, ma non della Costituzione.

⁸ I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, Milano, Feltrinelli, 1989.

⁹ F.I. MICHELMAN, *In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice*, cit.

¹⁰ Ad esempio in T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET, 1976.

¹¹ Come in N. BOBBIO, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri (1954)*, in N. BOBBIO, "Politica e cultura", Torino, Einaudi, 1977.

pur in presenza di significative differenze delle condizioni di partenza e, per questa via, di consenso sulle regole di convivenza. Anche nella più recente teoria del diritto di tradizione tedesca, come in Alexy¹², essi sono riconosciuti come diritti ad azioni positive non contraddittori con quelli ad azioni negative, ma bilanciabili sulla base dei principi costituzionali.

Assumendo che sia risolta la questione della commensurabilità, gli economisti hanno spesso assimilato il valore dei diritti a quello dei beni che ne sono oggetto. Tuttavia questa assimilazione, tipica dell'utilitarismo tradizionale, è stata molto discussa e criticata¹³. In linea di principio, infatti, consumare un bene e avere il diritto di farlo sono oggetti distinti delle preferenze umane: ad esempio, si può desiderare di avere il diritto a consumare un certo bene senza necessariamente avere alcun desiderio di consumarlo effettivamente, oppure desiderare di avere il diritto di opinione pur non gradendo certe opinioni altrui.

Una via possibile sembra quella di considerare sia i primi che i secondi come caratteristiche distinte di stati sociali alternativi oggetto di una funzione appropriata di benessere sociale, come in Arrow¹⁴ il quale, non a caso, definisce tale funzione *constitution*. Ad esempio Rawls include tra i suoi argomenti sia “il reddito e la ricchezza”, intesi come aggregati di beni, che le capacità giuridiche o fattuali di conoscerli e goderne, e quindi anche i diritti, definendo beni primari gli uni e gli altri¹⁵. Ciò sembra alludere alla possibilità che i diritti, in quanto beni primari, abbiano un valore in sé, così come lo hanno i beni che rientrano dentro a “reddito o ricchezza”.

Questa possibilità sembra scontata nel caso dei diritti patrimoniali, il cui valore può essere inteso nel doppio senso di valore dei beni oggetto degli stessi oppure di valore di risarcimento in caso di lesione o di danno ai beni in questione. Questi però hanno un valore determinato

¹² Si veda R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, il Mulino, 2012. Il fatto che diritti di libertà e sociali non siano contraddittori non esclude, secondo Alexy, possibili collisioni tra di loro. Tali collisioni devono essere risolte mediante bilanciamenti che, secondo Alexy, devono fare riferimento a principi o norme di ottimizzazione.

¹³ Per tutti si veda A. SEN, B. WILLIAMS (a cura), *Utilitarismo e oltre*, Milano, il Saggiatore, 1984.

¹⁴ K.J. ARROW, *Extended Sympathy and the Possibility of Social Choice*, in “American Economic Review, Papers and Proceedings”, n. 1, 1978, pp. 219-25.

¹⁵ J. RAWLS, *Unità sociale e beni principali*, in A. SEN, B. WILLIAMS (a cura) *Utilitarismo e oltre*, Milano, il Saggiatore, 1984, pp. 219-225.

da scambi o contratti che riflette i benefici ottenuti dal loro consumo o godimento.

Nel caso dei diritti fondamentali, invece, il loro oggetto è costituito da situazioni giuridiche universalmente riconosciute alle persone in sé, o ai cittadini di un dato paese, e che non sono suscettibili di essere scambiate. Dunque esse non hanno un “prezzo”, ma nemmeno un ben definibile valore di risarcimento, poiché la loro protezione è (in molti casi) solo di tipo inibitorio, cioè volta a impedirne la lesione piuttosto che a risarcirla. Tuttavia il valore della loro protezione può essere ricondotto a quello dei mezzi necessari al loro *enforcement*: ad esempio il diritto a un giusto processo implica l’uso del bene pubblico giustizia; il diritto di opinione consente l’uso di mezzi privati per esprimerla, ma necessita anche di beni pubblici per essere tutelato¹⁶.

I beni che sono atti a soddisfare i diritti fondamentali, o a garantirne la protezione legale, non sono necessariamente solo beni pubblici. Si pensi al caso dei beni comuni in senso economico (o *commons*), che sono inescludibili ma rivali; oppure a quello di molti beni che sono forniti o sussidiati in modo universale, pur essendo tecnicamente escludibili e rivali. Questi sono spesso definiti sociali nel linguaggio giuridico, in quanto atti a soddisfare specificamente i corrispondenti diritti¹⁷. Tipici esempi sono costituiti dall’istruzione obbligatoria, dalla sanità pubblica o dalla previdenza cui, non a caso, sono associati non solo diritti, ma anche obblighi di fruizione e di contribuzione.

Relativamente a questi ultimi, tradizionalmente ricondotti alla categoria dei *merit goods*, si riteneva che lo Stato dovesse provvedere alla loro fornitura onde evitarne la sotto-produzione o il sotto-consu-

¹⁶ In effetti tutti i diritti fondamentali, e non solo quelli sociali, hanno un costo derivante dalla necessità di finanziarne l’*enforcement*, come hanno correttamente evidenziato S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, il Mulino, 2000.

¹⁷ Si veda per il diritto italiano L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. I) Teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 726 sgg., che distingue i beni sociali, atti a soddisfare i corrispondenti diritti, dai beni comuni e da quelli privati, atti a soddisfare diritti patrimoniali. Questa distinzione si affranca da quelle più tradizionali basate su criteri soggettivi, aventi riguardo ai titolari del diritto di proprietà, ed introduce la categoria dei beni comuni, oggetto di recenti dibattiti e proposte di modifica dei codici. Su questi dibattiti si veda L. RAMPÀ, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto e economia. Davvero un tertium genus?*, in “Politica del diritto”, n. 2, 2014, pp. 253-294. La categoria di beni sociali è stata, essa stessa, utilizzata dagli economisti, ad esempio da R.A. MUSGRAVE, *Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance*, in “Journal of Economic Literature”, n. 7, 1969, pp. 797-806, ma con significati di volta in volta diversi, e comunque distinti da quelli adottati nel linguaggio giuridico.

mo determinati dell'insufficiente disponibilità dei privati a pagarli¹⁸. Giuristi e cultori dell'analisi economica del diritto hanno variamente giustificato questi casi riconducendoli a ragioni di ordine morale (nello spirito di Rawls), a obiettivi di eguaglianza verticale o orizzontale, oppure ad concezione paternalistica del governo¹⁹.

Tuttavia la successiva discussione nell'ambito dell'economia pubblica ha messo in evidenza come, in ultima analisi, tali giustificazioni avessero a che fare con i fallimenti del mercato come le esternalità o le asimmetrie informative²⁰. Peraltro queste ultime sono ritenute, oltre che causa di fallimento, anche di impedimento all'opportunità di accesso ai beni, e dunque di possibili diseguaglianze cui porre rimedio. Nonostante le obiezioni mosse alle motivazioni paternalistiche²¹, questi beni sono spesso forniti direttamente dallo stato sulla base di diverse giustificazioni sia di equità che di efficienza²². Nel seguito assumeremo comunque che mentre l'*enforcement* dei diritti di libertà è garantito da beni pubblici, quello dei diritti sociali sia invece garantito da beni "di merito" nel senso sopra specificato.

¹⁸ Com'è noto, la nozione di *merit good* è stata introdotta nell'economia pubblica da R. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 1959.

¹⁹ Si veda nell'ambito del dibattito giuridico statunitense, G. CALABRESI, A.D. MELAMED, *Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral*, in "Harvard Law Review", n. 6, 1972, pp. 1089 sgg. Le giustificazioni di tipo morale o paternalistico di questi Autori vengono ricondotte al principio di giustizia, a esternalità non correttamente misurabili o quantificabili, a preferenze individuali disallineate rispetto a quelle collettive.

²⁰ Si veda nell'ambito dell'economia pubblica la rassegna di N. BARR, *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, in "Journal of Economic Literature", n. 2, 1992, pp. 741-803. In ambito giuridico e di analisi economica del diritto si veda invece R. ROSE-ACKERMAN, *Inalienability and the Theory of Property Rights*, in "Columbia Law Review", n. 5, 1985, pp. 931 sgg.

²¹ Va detto che non mancano in letteratura varie difese del punto di vista paternalistico: per tutti si vedano P. BURROWS, *Patronising paternalism*, in "Oxford Economic Papers", n. 4, 1993, pp. 542-572 e C.R. SUNSTEIN, R. THALER, *Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron*, in "The University of Chicago Law Review", n. 4, 2003, pp. 1166-1187.

²² Oltre alla già citata rassegna di Barr, si vedano a proposito di tali giustificazioni I. GARFINKEL, *Is In-Kind Redistribution Efficient*, in "The Quarterly Journal of Economics", n. 2, 1973, pp. 320-330; L.H. SUMMERS, *Some Simple Economics of Mandated Benefits*, in "The American Economic Review", n. 2, 1989, pp. 177-183; S. BLOMQUIST, V. CHRISTIANSEN and L. MICHELETTI, *Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates*, in "American Economic Journal: Economic Policy", n. 2, 2010, pp. 1-27.

Una volta assunto ciò, il valore dei diritti fondamentali può essere interpretato come valore materiale di questi beni, oppure come valore ad essi attribuito secondo qualche funzione di preferenza collettiva o di benessere sociale. La forma di tale funzione dipende dai particolari principi di ispirazione morale che prevalgono in ciascuna società.

Ad esempio, una ispirazione libertaria estrema come quella di Nozick attribuirebbe un valore ai soli diritti di libertà. Al contrario, se si aderisse alla concezione rawlsiana dello *stato giusto*, si dovrebbe riconoscere a tutti un “eguale diritto a eguali diritti” ma anche “ammettere le ineguaglianze a condizione che queste possano essere utilizzate a favore dei più svantaggiati”, e ciò comporterebbe attribuire un valore anche ai diritti sociali.

Come ha sottolineato Cooter, la posizione libertaria estrema comporta una sorta di preferenza lessicografica in favore dei diritti di libertà, ovvero una preferenza tale che solo l’aumento della loro protezione aumenta il benessere collettivo. Invece in una visione rawlsiana, più consona a quella degli economisti, i due tipi di diritti fondamentali possono essere combinati e sostituiti tra loro secondo un *trade off* che dipende dallo specifico contesto sociale e politico del paese considerato²³. Ad esempio, in una società relativamente povera i cittadini potrebbero essere disposti a scambiare una minor protezione dei diritti di libertà con una maggior protezione di quelli sociali.

Ma i due principi rawlsiani riguardano anche la natura auto o etero-interessata della funzione di benessere sociale. Il primo principio (che chiamerò qui principio di imparzialità o di eguaglianza formale) può essere interpretato in termini di una funzione che attribuisce *eguale* peso ai cittadini, eventualmente facendolo discendere, come in Harsanyi²⁴, da pari probabilità a priori di ricoprire una data posizione nella società. In tale interpretazione i cittadini sono auto-interessati nel senso che considerano solo i *propri payoffs* riferiti alle proprie posizioni possibili.

Il secondo principio (che Rawls stesso definisce principio di differenza, assimilabile in un certo senso a quello di eguaglianza sostanziale) presuppone invece una considerazione etero-interessata di favore

²³ In tal senso si veda R. COOTER, *The Strategic Constitution*, cit., pp. 257-272.

²⁴ J. HARSANYI, *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

per le posizioni più svantaggiate in quanto tali²⁵. L'adozione dell'uno o dell'altro principio corrisponde, come vedremo, ai diversi tipi di preferenze collettive che possono essere rinvenute anche nei processi costituenti moderni.

2. *Il dilemma costituzionale*

Come abbiamo visto, esiste una vasta letteratura di analisi economica del diritto avente per oggetto le Costituzioni e i diritti fondamentali che, rifacendosi alla teoria del contratto sociale, interpreta i processi costituenti come superamento di un dilemma. La visione contrattualistica descrive le Costituzioni come l'esito di una negoziazione tra i cittadini (o i costituenti) secondo le forme della *bargaining theory*²⁶ o, più frequentemente, come un gioco di cooperazione tra gli stessi.

Il secondo approccio nasce dall'idea hobbesiana dell'incapacità degli uomini di fuoriuscire da soli dallo stato di natura accordandosi sulle regole della loro convivenza e, come tale, consiste nella ricerca delle condizioni, in termini di incentivi, per il superamento di un dilemma del prigioniero²⁷. Nella visione hobbesiana l'equilibrio non cooperativo del dilemma può essere superato attraverso la subordinazione e la rinuncia ai diritti individuali in favore del Leviatano, il che non si addice agli Stati democratici moderni basati sul consenso.

Quali sono dunque le condizioni, in termini di struttura degli incentivi o dei *payoffs* dei consociati, perché il consenso prevalga e il gioco diventi cooperativo? Cooter²⁸ discute delle diverse ispirazioni filosofiche di tale ricerca, contrapponendo alla visione hobbesiana quella lockiana che prevede già nello stato di natura qualche tipo di moralità

²⁵ Rawls stesso, in J. RAWLS, *Some Reasons for Maximin Criterion*, in "The American Economic Review", n. 2, 1974, pp. 141-146, ha definito una funzione di questo tipo come ispirata ad un criterio di maximin (massimizzazione del benessere dei più svantaggiati).

²⁶ Per una semplice esposizione di tale approccio si veda J. ELSTER, *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi, 1993, pp. 89-111. Per una trattazione più estesa si veda D.A. HECKATORN, S.M. MASER, *Bargaining and Constitutional Contract*, in "American Journal of Political Science", n. 1, 1987, pp. 142-168.

²⁷ Per tutti si veda A. DE JASAY, *Prisoner's Dilemma and the Theory of the State*, in P. NEWMAN (ed.), "New Palgrave Dictionary of Economics and the Law", New York, Macmillan, 2002, pp. 95-103.

²⁸ R. COOTER, *The Strategic Constitution*, cit., cap. 11.

originaria capace di incentivare la cooperazione e il consenso, oppure quella rawlsiana che deriva gli incentivi a cooperare da qualche concetto non individualistico di giustizia. Binmore, rifacendosi a Hume, rivendica invece la superiorità di una concezione delle norme come convenzioni che emergono evolutivamente da un processo di ripetute interazioni tra soggetti auto-interessati piuttosto che da un singolo atto deliberativo.

La più recente letteratura basata sulla teoria dei giochi si è sviluppata in due direzioni. Seguendo Hardin, Weigast²⁹ utilizza un gioco tra più (due) cittadini e un sovrano, in un contesto in cui l'autorità statale esiste già ed eventualmente permane. Tale situazione viene modellata come gioco di coordinamento in cui i *payoffs* dei cittadini consistono nel surplus delle loro attività produttive più o meno tutelate giuridicamente, al netto della tassazione e al lordo dei trasferimenti a loro favore, e quelli del sovrano consistono nella tassazione al netto dei trasferimenti stessi. Il sovrano può trasgredire la tutela dei diritti di entrambi, tassandoli senza alcun trasferimento in cambio, oppure trasgredirla concedendo trasferimenti solo a favore di uno di essi.

Di conseguenza vi possono essere equilibri multipli in cui un cittadino beneficiato dai trasferimenti si coordina con il sovrano contro quello non beneficiato, oppure entrambi i cittadini si coordinano con il sovrano che rispetta i loro diritti, oppure si coordinano solo tra loro contro il sovrano, sostituendolo con uno nuovo³⁰. La molteplicità degli equilibri pone ovviamente un problema di selezione che viene risolto secondo il criterio della soluzione focale di Schelling³¹, intesa come quella che favorisce il coordinamento sulla definizione e sulla protezione dei diritti. In questo quadro una Costituzione ha il ruolo di "creare la soluzione focale" al problema di coordinamento.

Alternativamente il gioco può essere configurato tra cittadini (o costituenti) in una situazione in cui lo Stato e le sue regole fonamen-

²⁹ R. HARDIN, *Why a Constitution?*, in B. GROFMAN, D. WITTMAN (eds.), "The Federalist Papers and the New Institutionalism", New York, Agathon Press, 1989, pp. 100-20; B.R. WEINGAST, *Constitutional Dilemma of Economic Liberty*, in "The Journal of Economic Perspectives", n. 3, 2005, pp. 89-108.

³⁰ Non a caso il modello viene utilizzato per interpretare la Gloriosa rivoluzione inglese del 1688.

³¹ T.C. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, London et al., Oxford University Press, 1960.

tali devono essere ancora istituite. Ad esempio Brennan e Buchanan³² assumono un generico contesto di decisione sulle regole in cui il superamento del dilemma viene favorito dall'assunzione di un velo di incertezza, in virtù del quale i costituenti massimizzano la loro utilità attesa. Tale assunzione discende dall'incertezza circa la posizione che verrà da loro occupata nella situazione post-costituzionale, la cui probabilità viene valutata identica per tutte le possibili posizioni.

Müller critica le ipotesi di simmetria dei *payoffs* e di eguale probabilità a priori per tutte le possibili posizioni, da cui discende il risultato della scelta unanime della *fair rule* in virtù della quale tutti cooperano³³. In effetti possibili asimmetrie, o possibili diversi pesi assegnati ai diversi *payoffs*, potrebbero determinare diversi equilibri di Nash. Peraltro le sue critiche trascurano il fatto che l'assunzione di eguale probabilità delle posizioni post-costituzionali non implica necessariamente un eguale peso attribuito ai *payoffs* dei giocatori se i costituenti sono avversi al rischio³⁴.

Müller, tuttavia, evidenzia anche come la scelta delle regole costituzionali possa non essere stabile nel senso che, nel gioco post-costituzionale, quando il velo di incertezza sia caduto, i *payoffs* non sarebbero più valutati secondo una funzione di utilità attesa ma secondo la loro utilità effettiva, creando disincentivi al rispetto delle regole costituzionali.

³² G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *The Reason of Rules*, cit. e G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*, cit.

³³ C. MÜLLER, *The Veil of Uncertainty Unveiled*, in "Constitutional Political Economy", vol. 9, n. 1, 1998, pp. 5-17. Si noti che nella teoria pura delle scelte pubbliche non vi sarebbe ragione a priori che le probabilità attribuite alle possibili posizioni nella società debbano essere identiche. Su questo punto si veda J. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962. Tuttavia si vedano le motivazioni a favore di tale ipotesi di J. HARSANYI, *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, cit., che adotta il termine di preferenze impersonali. Queste sono poi riprese da K. BINMORE, *Game Theory and Social Contract I: Playing Fair*, cit., che definisce tali preferenze empatiche.

³⁴ Su questo punto si veda ad esempio A.P. KYRIACOU, *A Comment on Müller's Unveiling of the Veil of Uncertainty*, in "Constitutional Political Economy", vol. 9, n. 4, 1998, pp. 335-338.

3. *Un processo costituente senza diritti sociali*

Le diverse Costituzioni si caratterizzano per combinazioni molto variabili di protezione dei diritti, in particolare di quelli di libertà e di quelli sociali. La protezione pubblica non esclude infatti che i cittadini possano procurarsi beni o servizi di protezione privata sia per i primi (ad esempio acquisendo sul mercato servizi di difesa e sicurezza) che per i secondi (ad esempio procurandosi direttamente servizi di istruzione oppure servizi sanitari).

Il riconoscimento dei diritti sociali nelle Costituzioni è però relativamente recente. Benché alcuni di essi, in specie quello dell'istruzione pubblica primaria, fossero almeno implicitamente già presenti in alcune carte, tale riconoscimento, per la prima volta esplicito nella Costituzione di Weimar, si è diffuso solo dopo la seconda guerra mondiale. Al contrario, le carte di ispirazione giusnaturalistica di fine settecento ponevano l'enfasi prevalente sui fondamentali diritti dell'individuo partendo dalla triade lockiana "vita, libertà e proprietà". Dal diritto *alla proprietà* veniva poi fatta discendere la protezione degli specifici *diritti di proprietà* o patrimoniali.

Nel modello qui adottato assumiamo inizialmente che il processo costituente riguardi i soli diritti di libertà. In esso si tratta di scegliere tra due tipi di protezione, quella pubblica e quella privata. Se protetti pubblicamente, questi lo sono mediante beni pubblici inescludibili e non rivali (ad esempio giustizia e difesa). Se protetti privatamente, lo sono mediante beni privati escludibili e rivali. Il processo costituente avviene in assenza di un sovrano pre-esistente in grado di condizionare la struttura del gioco.

Per semplicità i costituenti sono due, definiti come giocatore di riga e di colonna, ed hanno a disposizione le due strategie di protezione pubblica o privata. Questa semplificazione, presente in molti modelli della letteratura esistente, non consente di considerare la possibilità che una Costituzione sia l'esito del consenso maggioritario di una coalizione, imponendo la limitazione che il consenso sia unanime.

Per contro viene ammessa la possibilità che vi sia asimmetria sociale, nel senso che i *payoffs* di identiche strategie possono essere diversi tra i giocatori. Ciò allo scopo di catturare la circostanza che le Costituzioni moderne sono caratterizzate dalla massima inclusione possibile di ceti socialmente eterogenei. In questo modo il gioco perde le caratteristiche di simmetria criticate da Müller.

Ciascun costituente conosce i *payoffs* delle strategie di protezione pubblica e privata, ma non sa se (lui o un suo discendente) sarà, dopo la Costituzione, nella posizione di riga e di colonna. Come argomentato più sopra, la valutazione dei benefici di situazioni caratterizzate da alternative forme di protezione dei diritti fondamentali viene fatta in base al costo del loro *enforcement*, ovvero in base al valore dei beni ad esso necessari. Quanto ai diritti patrimoniali si assume che la loro protezione comporti identici benefici per ogni cittadino, e quindi non alteri la struttura dei *payoffs* se non per una costante, sicché nel seguito essi possono essere trascurati.

In quanto segue assumiamo poi che i soggetti coinvolti, in caso di protezione privata, si procurino privatamente i beni necessari, mentre in caso di protezione pubblica contribuiscano in eguale misura alla produzione degli stessi; e che i relativi benefici siano esprimibili in termini di quantità prodotte.

Immaginiamo per il momento, che le valutazioni dei *payoffs* si basino sul loro valore materiale. Il beneficio della protezione pubblica sarà per entrambi pari alla quantità dei beni pubblici necessari al suo *enforcement*, diciamo a X . Nel caso invece della protezione privata il giocatore riga è in grado di ottenere un beneficio maggiore in virtù di maggiori risorse originarie o capacità di accesso. Questa ipotesi introduce nel modello la possibilità di asimmetria (o eterogeneità) sociale. Pertanto il giocatore riga, se non contribuisce, otterrà un beneficio Y mentre, in caso di contribuzione unilaterale otterrà K , e quello colonna otterrà rispettivamente H ed X , con $Y > H > K > X$. Ipotizzando poi che il grado di asimmetria sia identico in entrambi i casi, sarà anche $(Y/H) = (K/X) = y$. Nel caso di contribuzione unilaterale si genera però una esternalità positiva di pari valore anche a favore di chi non coopera (ad esempio, perché entrambi fruiscono della difesa comune anche se solo uno vi contribuisce).

Seguendo Fehr e Schmidt³⁵ assumeremo $2X > H$. Questa ipotesi esprime l'idea che la produzione pubblica di un bene inescludibile e non rivale determina benefici inferiori a quella privata se non tutti vi contribuiscono, ma superiore se tutti vi contribuiscono. Assumeremo anche che sia $Y < 2H$, per limitare l'asimmetria entro valori ragionevoli, peraltro necessari per una caratterizzazione standard del gioco.

³⁵ E. FEHR, K.M. SCHMIDT, *A Theory of Fairness, Competition and Cooperation*, in "Quarterly Journal of Economics", August 1999, pp. 817-868.

Nella sottostante matrice dei *payoffs* le lettere minuscole rappresentano i benefici normalizzati su H . Le grandezze fondamentali che vi compaiono sono dunque: x che cattura l'efficienza della protezione pubblica (ovvero della produzione dei beni pubblici necessari al suo enforcement) e y che cattura il grado di asimmetria sociale. Per le ipotesi assunte si avrà che $2 > y > 1 > k = xy > x > \frac{1}{2}$.

	Protezione pubblica	Protezione privata
Protezione pubblica	$2x, 2x$	$xy, (1+xy)$
Protezione privata	$(x+y), x$	$y, 1$

Il gioco presenta la struttura di un dilemma del prigioniero nel senso che, sia per il giocatore riga che per quello colonna, la strategia dominante è quella della protezione privata. Tale struttura riecheggia quella tipica di un gioco di bene pubblico nel senso di Fehr e Schmidt, in cui le strategie alternative sono di cooperare per il bene pubblico (nel nostro caso protezione pubblica) oppure di defezionare (nel nostro caso protezione privata). Essa è anche analoga a quella di diversi modelli utilizzati nell'ambito della teoria del contratto sociale.

Per ogni giocatore i -esimo, definiamo R_i il *payoff* della strategia di cooperare quando l'altro coopera, T_i quello della strategia di defezionare quando l'altro coopera, P_i quello della strategia di defezionare quando l'altro defeziona e S_i quello della strategia di cooperare quando l'altro defeziona. La condizione di un equilibrio di un dilemma del prigioniero asimmetrico è che sia $T_i > R_i \wedge P_i > S_i \forall i$, che nel nostro caso corrisponde, per le ipotesi assunte, a $(x+y) > 2x \wedge y > xy, (1+xy) > 2x \wedge 1 > x$.

L'equilibrio di Nash sarà dunque quello della protezione privata generalizzata dei diritti che tuttavia è, in termini di somma dei *payoffs*, Pareto-inferiore ad ogni altra combinazione di protezione. Si noti peraltro che la stessa protezione pubblica generalizzata non è necessariamente Pareto-ottima, a meno che sia anche $x > (y/2)$. Cruciale per tale equilibrio è la circostanza che la strategia della protezione pubblica genera un'esternalità positiva a favore di chi non contribuisce ai beni pubblici ad essa necessari, ovvero del *free rider*, creando così un incentivo all'opportunismo.

D'altro canto anche assumendo, come fanno Brennan e Buchanan, preferenze costituzionali basate sul principio di imparzialità o sull'u-

tilità attesa nel senso di Harsanyi, il gioco non si trasforma necessariamente in un gioco di cooperazione³⁶. Ciò si verificherebbe solo se si assumesse neutralità al rischio e simmetria sociale, ovvero $y = 1$ ³⁷. Se invece fosse $y > 1$, quanto più grande fosse l'asimmetria sociale tanto più arduo diventerebbe l'accordo sulla protezione pubblica dei diritti³⁸.

Peraltro, la stessa assunzione procedurale di “velo di incertezza” è stata messa in discussione come assunzione positiva piuttosto che normativa e procedurale (come il “velo di ignoranza” di Rawls). In quanto ipotesi positiva essa richiederebbe infatti di specificare (e risolvere) un ulteriore e preliminare dilemma relativo all'accordo su tale procedura³⁹.

Da queste critiche sono derivate due proposte alternative. La prima è quella di definire il contratto sociale come un equilibrio di Nash in un contesto di giochi ripetuti ed evolutivi. In tal caso, tuttavia, è necessario accettare che l'equilibrio non sia unico⁴⁰. Inoltre è necessario ipotizzare che tutte le Costituzioni possano essere spiegate come equi-

³⁶ Una semplice illustrazione di come il principio di imparzialità possa essere utilizzato per risolvere un Dilemma del prigioniero può essere trovata in N. FROLICH, *An Impartial Reasoning Solution to the Prisoner Dilemma*, in “Public Choice”, n. 4, 1992, pp. 447-460.

³⁷ Infatti la condizione di un equilibrio di mutua cooperazione, ovvero $R_i > T_i \wedge S_i > P_i \forall i$, sarebbe soddisfatta poiché, con $y = 1$ e peso pari a $\frac{1}{2}$ attribuito ai *payoffs* materiali, si avrebbe $2x > (x + \frac{1}{2}) \wedge (1 + x)/2 > 1$. In tal caso il Dilemma viene definito puro, ad esempio in S. KUHN, S. MORESI, *Pure and Utilitarian Prisoner's Dilemmas*, in “Economics and Philosophy”, n. 2, 1995, pp. 123-133. Una delle caratteristiche di un Dilemma del prigioniero puro è che l'equilibrio di cooperazione (nel nostro caso di generale protezione pubblica dei diritti fondamentali) è Pareto-ottimo. Nel nostro caso, con $y = 1$, si otterrebbe effettivamente un gioco simmetrico in cui $4x > (2x + 1) > 2$, ovvero $2R_i > (T_i + S_i) > 2P_i$.

³⁸ Infatti, pur attribuendo un peso pari a $\frac{1}{2}$ ai *payoffs* materiali, si potrebbe verificare $T_i > R_i \wedge P_i > S_i \forall i$ in quanto potrebbe essere $[(x + y)/2] > 2x \wedge [(1 + y)/2] > [(1 + xy)/2]$.

³⁹ Ciò darebbe luogo ad una sorta di regresso infinito nell'accordo delle regole preliminari per trovare il successivo accordo. Si veda in proposito S. VOIGT, *Breaking with the Notion of Social Contract: Constitutions as Based on Spontaneously Arisen Institutions*, in “Constitutional Political Economy”, vol. 10, n. 3, 1999, pp. 283-298.

⁴⁰ L'approccio evolutivista è sostenuto ad esempio da S. VOIGT, *Breaking with the Notion of Social Contract: Constitutions as Based on Spontaneously Arisen Institutions*, cit. e, mediante una trattazione più formale, da K. BINMORE, *Just Playing. Game Theory and Social Contract II*, cit. In Binmore si può trovare una estesa discussione circa la possibilità di utilizzare il cosiddetto *Folk theorem* ai fini della sua teoria del contratto sociale. La generalità del teorema assicura tuttavia solo l'esistenza di una molteplicità di equilibri, non necessariamente di mutua cooperazione e anche Pareto-inferiori.

librio finale di un (più o meno lungo) processo di interazioni ripetute nel tempo.

Sotto questo aspetto, tuttavia, un conto è alludere alle diverse fasi di una procedura deliberativa con continui mutamenti di posizionamento strategico in vista di un *unico momento* deliberativo finale⁴¹, un altro è pensare a sequenze di strategie effettive in *tempi diversi* da cui si impara a coordinarsi su un equilibrio finale di regole legali unanimemente condivise.

Il secondo caso è stato piuttosto utilizzato per spiegare l'origine per aggiustamenti successivi di sistemi di regole giuridiche, come lo *jus mercatorum* medioevale⁴², oppure i vari tipi di diritti di proprietà⁴³, oppure le norme di responsabilità civile⁴⁴. In tale letteratura si evidenzia peraltro la rilevanza, oltre che delle condizioni di simmetria, della elevata frequenza o probabilità delle interazioni (requisito forse realistico con riferimento a quelle tra i mercanti medioevali) e del fattore di sconto (ovvero della pazienza dei soggetti coinvolti). In assenza delle condizioni di simmetria, di frequenza delle interazioni e di pazienza, tale spiegazione, oltre ad essere molto controversa sotto il profilo analitico, risulta anche piuttosto dubbia come teoria *realistica* dell'origine delle Costituzioni scritte.

L'altra strada è stata quella di esprimere i *payoffs* come *valutazioni in termini non materiali* dei benefici delle strategie. Se, ad esempio, i

⁴¹ In questo caso si tratterebbe di processi deliberativi come quelli discussi in J. ELSTER, *Argomentare e negoziare*, cit., nei capp. 5 e 6. Essi potrebbero essere descritti mediante un gioco sequenziale in una sola mossa cui si applica il concetto di equilibrio perfetto nei sottogiochi ottenuto per *backward induction*, e in cui ciascun giocatore sceglie la strategia che determina la risposta cui corrisponde il *payoff* da lui maggiormente valutato.

⁴² Si veda ad esempio B. BENSON, *Legal Evolution in Primitive Societies*, in "Journal of Institutional and Theoretical Economics", n. 5, 1988, pp. 772-788; B. BENSON, *Customary Law as a Social Contract; International Commercial Law*, in "Constitutional Political Economy", vol. 3, n. 1, 1992, pp. 1-27; F. PARISI, *Spontaneous Emergence of Law: Customary Law*, in B. BOUCKAERT, G. DE GEEST (eds), "Encyclopedia of Law and Economics", London, Edward Elgar, 1999, pp. 603-629.

⁴³ Per tutti si veda C.M. ROSE, *The Evolution of Property Rights*, in P. NEWMAN (ed.), "The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law", New York, Macmillan, 1998, pp. 93-98.

⁴⁴ In effetti nei giochi ripetuti la strategia di replicare alla defezione mediante defezione viene definita *tit for tat*, che corrisponde letteralmente al biblico "occhio per occhio". Nella letteratura di analisi economica del diritto l'evoluzione dalla primitiva *lex talionis* fino all'emergere del principio di responsabilità implicante una corretta compensazione del danno è stata discussa da F. PARISI, *The Genesis of Liability in Ancient Law*, in "American Law and Economics Review", n. 3, 2001, pp. 82-124.

costituenti fossero avversi al rischio, il peso attribuito ai *payoffs* più elevati nelle loro valutazioni diminuirebbe al crescere dell'avversione riducendo i loro incentivi ad adottare la strategia della protezione privata.

Alternativamente si potrebbero ipotizzare preferenze ispirate al principio rawlsiano di differenza che attribuiscono maggior peso ai *payoffs* di chi è sfavorito dall'asimmetria sociale. Alternativamente ancora, ma nello stesso spirito, si potrebbero utilizzare preferenze avverse all'ineguaglianza nel senso di Fehr e Schmidt, non riconducibili alla mera avversione al rischio. I sostenitori di queste preferenze alternative hanno infatti argomentato, sulla base delle evidenze empiriche dell'economia sperimentale, che vi è una chiara distinzione tra *risk aversion* e *inequity aversion*⁴⁵, anche se i fautori dell'approccio di Harsanyi hanno messo in discussione la fondatezza di tali evidenze⁴⁶.

Quali che siano le conclusioni di tale dibattito rimane tuttavia il problema della stabilità del rispetto dei diritti posto da Müller. Anche trasformando il gioco costituzionale in un gioco di cooperazione attraverso preferenze costituzionali capaci di ridurre gli incentivi ad adottare strategie di mera protezione privata, la stabilità non sarebbe garantita nella situazione post-costituzionale. Infatti in tale situazione i cittadini, non trovandosi più dietro il velo di incertezza, sperimenterebbero i benefici effettivi della loro posizione nella società ed avrebbero incentivi a rimettere in discussione la norma costituzionale della protezione pubblica generalizzata.

4. *Un processo costituente con diritti sociali*

Anche se le modifiche delle Costituzioni richiedono procedure rafforzate il problema della loro stabilità permane a meno che esse prevedano già modifiche ai *payoffs* materiali capaci di prevenire gli incentivi a modificarle⁴⁷.

⁴⁵ Si veda ad esempio F. CARLSSON, D. DARUVALA, O. JOHANSSON-STENMAN, *Are People Inequality-Averse, or Just Risk-Averse?*, in "Economica", vol. 72, n. 287, 2005, pp. 375-396, i quali mostrano a livello sperimentale che *inequity aversion* è nettamente distinguibile dalla *risk aversion*.

⁴⁶ K. BINMORE, A. SHAKED, *Experimental Economics: Where next?*, in "Journal of Economic Behavior & Organization", n. 1, 2010, pp. 120-121.

⁴⁷ Sul problema della stabilità delle Costituzioni si veda P. ORDESHOOK, *Constitutional Stability*, in "Constitutional Political Economy", vol. 3, n. 2, 1992, pp. 137-175.

Si potrebbe ritenere che, a differenza di un equilibrio sostenuto dal velo di incertezza, quello sostenuto da preferenze non meramente procedurali ispirate all'*inequity aversion* o al rawlsiano principio di differenza sia più stabile. Tuttavia questa ipotesi rimanda alla stabilità delle preferenze nel tempo. Quelle dei cittadini inseriti nella società post-costituzionale saranno le stesse dei costituenti?

Il problema della stabilità potrebbe tuttavia essere visto sotto una diversa luce se la struttura del gioco costituzionale non fosse modificato attraverso la forma delle preferenze costituzionali ma, in nome del principio di differenza, inserendo nei *payoffs* anche i benefici della protezione dei diritti sociali. Dopo tutto, nelle Costituzioni più recenti, caratterizzate dalla massima inclusione possibile di ceti anche socialmente eterogenei, questo era lo scopo dei costituenti quando hanno integrato il principio dell'eguaglianza formale con quello dell'eguaglianza sostanziale mediante il riconoscimento di una sfera più o meno ampia di tali diritti.

Consideriamo dunque un processo costituente in cui si debba deliberare anche sui diritti sociali. Se protetti universalmente in modo pubblico, questi lo sono perché vengono resi costituzionalmente ineludibili. Per semplicità, continueremo a chiamare meritori i beni necessari al loro *enforcement*, nonostante le critiche alla giustificazione paternalistica degli stessi.

In regime di protezione privata dei diritti sociali, essi sono acquisiti sul mercato in una quantità Q , in corrispondenza della quale i benefici marginali privati eguagliano i costi marginali privati c , supposti costanti. Invece in regime di protezione pubblica essi vengono prodotti nella quantità Q^* , in corrispondenza della quale la somma dei benefici marginali privati e di quelli sociali, che definiamo b (anch'essi supposti costanti), eguaglia i costi marginali sociali c' .

Adottiamo infatti l'ipotesi standard che, in questo regime, i benefici sociali vengano internalizzati dal decisore pubblico. Tra essi includiamo sia quelli associati a eventuali esternalità positive che quelli derivanti dai rimedi pubblici alle asimmetrie informative⁴⁸. Ai fini del

⁴⁸ In genere si ritiene che le esternalità positive siano prevalenti nel caso dell'istruzione, mentre in quello della sanità siano prevalenti le asimmetrie informative: si veda ad esempio J.M. POTERBA, *Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?*, in V.R. FUCHS (ed.), "Individual and Social Responsibility: Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America", Chicago, University of Chicago Press, 1996, pp. 277-307. Anche nel caso della sanità, tuttavia, sono presenti esternalità positive (ad esempio nel caso della prevenzione pubblica di malattie contagio-

presente articolo non rileva, inoltre, se tale internalizzazione avvenga tramite fornitura pubblica diretta o come conseguenza di un sussidio al consumo. Se i costi marginali sono identici nei due regimi, dunque, Q^* sarà maggiore di quella privata Q ⁴⁹.

Come nella precedente matrice i *payoffs* sono normalizzati su H . La produzione di beni meritori in regime di protezione pubblica sarà dunque $q^* = (Q^*/H) = (q + b - d)$, dove $q = (Q/H)$ misura quella in regime di protezione privata, e d misura la differenza (normalizzata) tra i costi marginali sociali e quelli privati⁵⁰. Tale differenza, ovviamente, sarebbe diversa da zero solo nel caso in cui la protezione pubblica avvenisse tramite fornitura diretta da parte dello Stato.

I *payoffs* sono ulteriormente semplificati ponendo $\alpha = (q/x)$ e $\beta = (q^*/x) = (q + \varepsilon - \delta)/x$. La differenza tra questi due rapporti sarà dunque pari a $(\beta - \alpha) = [(\varepsilon - \delta) / x]$, dove è $\varepsilon = (b/H)$ e $\delta = [(c' - c)/H]$. Essa sarà positiva se l'efficienza della produzione pubblica dei beni meritori è superiore a quella privata. Si noti che ciò richiede che l'effetto positivo dell'internalizzazione, catturato dal parametro ε , non sia eroso dall'eventuale maggior costo marginale sociale rispetto a quello privato espresso dal parametro δ (in caso di fornitura diretta). Essa, inoltre sarà tanto maggiore quanto più esteso è l'*enforcement* dei diritti sociali. Assumeremo comunque che tale differenza sia non negativa.

se). Quanto alle asimmetrie informative, se si interpreta la sanità privata come forma di assicurazione contro i rischi di malattie e infortuni, esse, in ogni caso, danno luogo a benefici marginali privati inferiori a quelli sociali a causa di possibili forme di *moral hazard*.

⁴⁹ Supponiamo infatti (per semplicità) che la funzione di beneficio marginale privato dei beni meritori sia espressa dalla funzione di domanda inversa $p = (a - Q)$ e che il costo marginale privato sia costante pari a c . Allora la quantità di beni meritori di equilibrio (che massimizza i benefici privati netti) sarà pari a $Q = (a - c)$. Nel caso di fornitura pubblica il costo marginale sociale sarà invece pari al costo marginale pubblico c' (non necessariamente eguale a c) meno il maggior beneficio marginale sociale rispetto a quello privato b , supposto anch'esso costante. La quantità di beni meritori di equilibrio, che massimizza il beneficio sociale netto, sarà allora pari a $Q^* = (a + c - c' + b) = (Q - d + b)$, dove $d = (c' - c)$ rappresenta la differenza tra costo marginale pubblico e privato nella produzione dei beni meritori stessi.

⁵⁰ Se il costo relativo della fornitura pubblica della sanità o dell'istruzione obbligatoria sia maggiore o minore di quella privata è questione essenzialmente empirica, anche se molte evidenze sembrano documentare che il costo pro-capite per la sanità sia maggiore dove, come negli Stati Uniti, prevale la fornitura privata. Si veda G.F. ANDERSON, *In search of value: an international comparison of cost, access, and outcomes*, in "Health Affairs", vol. 16, n. 6, 1997, pp. 163-171 e U.G. GERDTHAM, B. JÖNSSON, *International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data and Econometric Analysis*, in A.J. CULYER, J.P. NEWHOUSE (eds.), "Handbook of Health Economics", Chapter 1, Vol. 1, Amsterdam, Elsevier, 2000, pp. 11-53.

Se essa fosse nulla, la struttura dei *payoffs* cambierebbe tuttavia per una mera costante rispetto al caso di un processo in cui non si deve deliberare sui diritti sociali; e dunque si otterrebbero le stesse conclusioni. Per esaminare invece il caso in cui essa è positiva dobbiamo considerare la sottostante matrice dei *payoffs*.

	Protezione pubblica	Protezione privata
Protezione pubblica	$(2 + \beta)x, (2 + \beta)x$	$(y + \beta)x, 1 + (y + \alpha)x$
Protezione privata	$y + (1 + \alpha)x, (1 + \beta)x$	$(y + \alpha)x, (1 + \alpha)x$

I possibili equilibri del gioco costituzionale dipendono ora, non solo dal grado di asimmetria sociale y e dall'efficienza della protezione pubblica dei diritti di libertà x , ma anche da altri due parametri, la cui differenza $(\beta - \alpha) = [(\varepsilon - \delta)/x]$ cattura l'efficienza *relativa* della protezione dei diritti sociali rispetto a quella privata. Ad una prima esplorazione della matrice si può intuire che, al crescere di tale differenza, crescano gli incentivi ad adottare la strategia di protezione pubblica. Essenzialmente ciò discende dalla circostanza che, ora, l'internalizzazione dei benefici sociali della protezione pubblica, tecnicamente un'esternalità positiva a favore di chi coopera, compensa l'esternalità a favore di chi defeziona.

Consideriamo dapprima le condizioni perché si abbia anche in questo caso un Dilemma del prigioniero, ovvero un equilibrio di generale protezione privata. La condizione $T_i > R_i \wedge S_i > P_i \forall i$ si verifica ora quando $x < [1 / (y + \beta - \alpha)]$ ⁵¹. Pertanto se, a parità di l'efficienza della protezione pubblica dei diritti di libertà x , dovesse aumentare quella dei diritti sociali dovesse, potrebbero aversi equilibri diversi che prevedano qualche grado di protezione pubblica dei diritti fondamentali.

Infatti se si verificasse la condizione $T_i > R_i \wedge S_i > P_i \forall i$, si avrebbe un *Chicken game*, caratterizzato da equilibri multipli: due asimmetrici in strategie pure, in cui un giocatore sceglie la strategia di protezione privata e l'altro quella della protezione pubblica, oltre che un terzo equilibrio in strategie miste. Tale condizione equivale alla seguente:

⁵¹ Ciò perché la condizione $T_R > R_R$ per il giocatore di riga richiede che sia $x < [y / (1 + \beta - \alpha)]$; la condizione $P_R > S_R$ richiede a sua volta $x < [1 / (y + \beta - \alpha)]$; e le condizioni $T_C > R_C$ e $P_C > S_C$ per il giocatore di colonna richiedono rispettivamente $x < [1 / (2 + \beta - \alpha - y)]$ e $x < 1 / [(1 + \beta - \alpha)]$.

$\min \{ [1 / (2 + \beta - \alpha - y)], [y / (1 + \beta - \alpha)] \} > x > [1 / (1 + \beta - \alpha)]$. Essa, in effetti, potrebbe verificarsi se l'efficienza relativa della protezione dei diritti sociali fosse maggiore rispetto al caso precedente⁵². Sotto tale condizione l'internalizzazione dei benefici sociali della protezione pubblica sarebbe tuttavia solo sufficiente a creare incentivi parziali alla protezione pubblica stessa.

La molteplicità degli equilibri pone ovviamente il problema della loro selezione. Una possibilità è quella del *focal point* di Schelling⁵³, in sostanza adottato in modelli come quello di Weingast più sopra richiamato. Essa consiste in una soluzione che i giocatori tendono ad adottare in assenza di comunicazione durante il gioco, poiché essa appare rilevante (o saliente) sulla base di norme sociali esterne alla struttura del gioco stesso o di qualche comunicazione pre-gioco. Ad esempio i giocatori potrebbero aver convenuto che nel caso di due equilibri sia naturale scegliere quello Pareto-superiore⁵⁴.

Una alternativa potrebbe essere anche quella di ipotizzare un gioco sequenziale con una sola mossa in cui un giocatore decide per primo ed uno per secondo. Il concetto di soluzione in questo contesto è ovviamente quello dell'equilibrio perfetto nei sottogiochi. In tal caso, tuttavia, chi gioca per primo otterrà "il vantaggio della prima mossa" cioè quello di determinare l'equilibrio stesso attraverso la strategia da lui adottata.

Ciò che qui rileva, tuttavia, non è lo specifico equilibrio che prevarrà, bensì il fatto che per livelli sufficientemente elevati dell'efficienza relativa della protezione pubblica dei diritti sociali, essa possa emergere seppure in forma non generalizzata.

Il caso di protezione pubblica generalizzata, ovvero di un gioco di cooperazione, richiede infine che siano soddisfatte le condizioni $R_i > T_i \wedge S_i > p_i \forall i$. Ciò si verifica se vale la condizione $x > [y / (1 + \beta - \alpha)]$, che equivale a $(\beta - \alpha) > [(y - x)/x]$. Essa è agevolmente interpretabile nel senso che la maggior efficienza della protezione pubblica dei diritti sociali è sufficientemente grande da superare i vantaggi relativi della

⁵² Infatti si avrebbe $S_R > P_R$ qualora fosse $[y / (1 + \beta - \alpha)] > x > [1 / (y + \beta - \alpha)]$, e $S_C > P_C$ qualora fosse $[1 / (2 + \beta - \alpha - y)] > x > 1 / [(1 + \beta - \alpha)]$. Questa condizione potrebbe essere ulteriormente semplificata qualora si imponessero ulteriori restrizioni su y . Infatti, se si assumesse $y > [1 + (\beta - \alpha)/2]$, si avrebbe $[1 / (2 + \beta - \alpha - y)] > [y / (1 + \beta - \alpha)]$.

⁵³ T.C. SCHELLING, (1960) *The Strategy of Conflict*, cit.

⁵⁴ Nel nostro caso, ad esempio, l'ipotesi $x > 1/2$ implica che sia superiore l'equilibrio in cui il giocatore riga coopera (adotta la strategia di protezione pubblica) mentre quello colonna defeziona (adotta la strategia di protezione privata).

protezione privata dei diritti di libertà per il giocatore più avvantaggiato, in modo da compensare gli incentivi ad adottare la protezione privata stessa.

Ovviamente, qualora la procedura deliberativa avvenisse dietro un velo di ignoranza e/o in presenza di preferenze ispirate all'*inequity aversion* la possibilità di pervenire ad un unanime consenso sulla protezione pubblica sarebbe ulteriormente facilitata, lasciando tuttavia aperto il problema degli incentivi post-costituzionali al rispetto di essa.

Conclusioni

In questo articolo sono state discusse le condizioni sotto cui un processo costituente possa dar luogo ad una Costituzione in cui siano riconosciuti a tutti i cittadini diritti fondamentali inescludibili e inalienabili.

Preliminarmente è stato affrontato il problema del valore da attribuire a tali diritti, assumendo che esso possa essere definito in termini del valore dei beni necessari al loro *enforcement*. Nel caso dei diritti di libertà essi sono costituiti da beni pubblici non escludibili e non rivali, mentre in quello dei diritto sociali essi sono identificati in beni rivali, resi inescludibili per deliberazione costituzionale. Per semplicità essi sono definiti “meritori” in nome di una tradizione, seppure molto discussa, che vede in questi beni l’oggetto di molti diritti sociali. Una caratteristica cruciale dei tali beni è quella di essere sotto-prodotti o sotto-consumati se scambiati liberamente sul mercato. Seguendo assunzioni standard, la loro acquisizione in regime di protezione pubblica avviene internalizzando i benefici sociali delle esternalità o dell’intervento che rimedia alle asimmetrie informative.

L’analisi prende dapprima in considerazione un processo costituente, formalizzato come un gioco, volto a riconoscere i soli diritti di libertà. In questo caso i *payoffs* sono misurati dal valore dei beni pubblici necessari all’*enforcement*. Ma, tipicamente, trattandosi di beni pubblici, il gioco prende la forma di un dilemma del prigioniero che, peraltro, costituisce il prototipo di molti modelli utilizzati per descrivere le condizioni di partenza dei processi costituenti e, più in generale, del contratto sociale. In esso, inoltre, si abbandona l’ipotesi di simmetria in modo da cogliere le possibili conseguenze dell’eterogeneità sociale.

L'aspetto tecnicamente rilevante di questo primo modello è che la strategia di protezione pubblica (o di cooperazione per un bene pubblico) genera un'esternalità a favore di chi adotta invece la strategia di protezione privata (o di defezione), creando disincentivi a contribuire per la prima. Tali disincentivi risultano tanto più forti quanto maggiore è l'asimmetria sociale.

La natura stessa di dilemma del prigioniero richiede, al fine di trovare equilibri in cui i diritti siano universalmente riconosciuti, che i *payoffs* materiali siano valutati, dietro il velo di ignoranza alla Rawls oppure dietro quello di incertezza alla Brennan-Buchanan, secondo preferenze ispirate al principio di differenza o di imparzialità, che riducano gli incentivi a preferire la protezione privata dei diritti piuttosto che quella pubblica.

L'assunzione procedurale dei veli e la forma delle funzioni di benessere sociale sono state oggetto di un'ampia e controversa discussione, sopra richiamata. In particolare è stato mostrato che, al crescere dell'asimmetria sociale, le preferenze dei costituenti ispirate ad un principio di imparzialità non sarebbero sufficienti a favorire l'accordo sulla protezione pubblica. Ma anche qualora tali preferenze lo fossero, non sarebbe risolto il problema della stabilità dei diritti costituzionali quando, nella situazione post-costituzionale, il velo di ignoranza cadesse e i cittadini tornassero a valutare i *payoffs* secondo il loro valore materiale.

Tuttavia se si interpreta il principio di differenza come principio volto a porre rimedio alle diversità delle condizioni di partenza, si potrebbe immaginare che ciò induca i costituenti a estendere la protezione pubblica anche ai diritti sociali. Dopo tutto questo sembra essere stato l'effettivo spirito di molti processi costituenti del secolo scorso.

In tal modo, anziché modificare i *payoffs* attraverso le preferenze, si tratterebbe di cambiare direttamente il valore materiale degli stessi includendovi il valore della protezione dei diritti sociali. Nel gioco costituzionale così modificato possono allora emergere le condizioni per il consenso sulla generale protezione pubblica di tutti i diritti fondamentali.

Infatti al crescere dell'efficienza della protezione pubblica dei diritti sociali, si possono dare equilibri multipli in cui questa viene almeno parzialmente adottata. E per livelli ancora superiori diventa possibile un equilibrio di Nash con protezione pubblica generale. Tecnicamente ciò è dovuto al fatto che l'esternalità a favore di chi adotta la strategia di protezione privata viene ora compensata da un'esterna-

lità a favore di chi adotta quella di protezione pubblica, aumentando gli incentivi a contribuirvi.

Questa conclusione appare in linea con le giustificazioni giuspubblicistiche dei diritti sociali che enfatizzano il loro ruolo di coesione sociale e di consenso attraverso la rimozione dell'asimmetria delle condizioni di partenza dei consociati.

Abstract - The aim of this article is to derive the conditions under which the fundamental rights can be approved within a process of constitutional decision-making. A central hypothesis of Constitutional Economics is that the structure of such process is that of a prisoner dilemma and that the uncertainty about the post-constitutional positions provides a useful purpose to reach a unanimous decision. A simple two-person game-model shows that, if only liberty rights enforced by public goods are considered, such conclusion becomes difficult due to social asymmetry conditions. Indeed, these conditions reinforce the incentives for a private protection strategy that are created by the externality favouring those who adopt it. However, if social rights enforced through rival goods made non-excluda-

ble by the Constitution are considered as well (conventionally labelled here as merit goods), the possibility emerges for equilibria whereby there is at least a partial public protection of fundamental rights, if not a generalized public protection. Essentially, this depends on the fact that the incentives for a private protection of liberty rights stemming from the externality in its favour, are compensated in this case by the internalization of positive externalities in favour of those who adopt a strategy of public protection of social rights. This conclusion is in line with the justifications of social rights that emphasize their role for social cohesion and for the integration into society of disadvantaged classes by removing the asymmetric conditions limiting their capacity to fully exercise the other fundamental rights.

COSTITUZIONI E LIBERTÀ SINDACALE IN EUROPA. LA “DÉMOCRATIE SOCIALE” NELL’ESPERIENZA FRANCESE

di Luigi Colella

1. *I modelli di rappresentanza sindacale in Europa*

I sindacati, da sempre considerati una forza importante di cambiamento e trasformazione sociale, costituiscono le più grandi organizzazioni volontarie d'Europa. I primi sindacati artigiani nacquero nella metà del XIX secolo; il *Trades Union Congress* britannico nacque formalmente, dopo la rivoluzione industriale¹, fra il 1860 e il 1870. In Francia la *Confédération Générale du Travail*, nacque fra il 1890 e il 1900. Anche la *Deutscher Gewerkschaftsbund* tedesca e la *Fédération Générale du Travail* in Belgio sorsero in questo stesso periodo². In Italia i sindacati nascono come società di *mutuo soccorso*³ per diventare poi, attraverso un lungo ed articolato processo evolutivo, vere e proprie organizzazioni indipendenti dai partiti politici, figlie della diversità⁴ e del pluralismo. Secondo alcuni autori il processo di evoluzione⁵ del sindacalismo contemporaneo in Europa si è contradd-

Assegnista di Ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche “Jean Monnet”, Seconda Università di Napoli.

¹ Cfr. E.P. THOMPSON, *Rivoluzione industriale e classe operaia in Inghilterra*, Milano, Il Saggiatore, 1969. P. DEANE, *La prima rivoluzione industriale*, Bologna, il Mulino, 1971.

² A.M. MAIELLO, *Sindacati in Europa: storia, modelli, culture a confronto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

³ G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, Cacucci, 2001.

⁴ G. BAGLIONI, *Fare sindacato oggi: la regolamentazione delle diversità*, Roma, Edizioni Lavoro, 2004.

⁵ G. BAGLIONI, *L'accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, Bologna, il Mulino, 2008, p.11; cfr. M. ROMANI (a cura), *Appunti sull'evoluzione del sindacato*, Roma, Edizioni Lavoro, 2000.

distinto per l'esistenza di tre fasi temporali: una prima lunga *fase di inizio* dell'azione sindacale che, prendendo le mosse dal costituzionalismo liberale, si conclude negli anni '30; una seconda fase di *ampio sviluppo organizzativo* e negoziale, che inizia nel dopoguerra e finisce negli anni '70; una terza ed ultima fase, che si spinge fino ai nostri giorni, contrassegnata da un certo *ripiegamento* (o crisi) dell'azione sindacale⁶. Benché le categorie varino, si riconoscono attualmente quattro modelli principali di relazioni industriali negli Stati membri dell'Unione Europea: il *corporativismo nordico*, il *partenariato sociale*, il *pluralismo liberale* ed il *centralismo statale*. Secondo un rapporto della Confederazione Europea dei Sindacati i ventotto Stati membri dell'Unione Europea sono divisi in sei gruppi: scandinavo, continentale, anglosassone, meridionale, nuovi Stati membri orientali e nuovi Stati membri mediterranei⁷. Nel modello del *corporativismo nordico* si registrano alti livelli di adesione sindacale giustificati da una partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, da una particolare forma di assistenza⁸ nonché dagli accordi collettivi applicati alla stragrande maggioranza dei lavoratori, senza bisogno di un intervento del governo. Il *partenariato sociale* si basa sull'appartenenza della maggior parte degli imprenditori ad associazioni, e dei sindacati alle confederazioni; in questo modello il governo nazionale interviene meno nelle contrattazioni, si pensi alla Germania rispetto a quanto accade in Austria o nei Paesi Bassi. In un *sistema pluralista liberale* il governo non si consulta molto con le parti sociali, ma limita il proprio campo legislativo emanando poche norme riguardanti il mercato del

⁶ Cfr. M. CARRIERI, *I sindacati*, Bologna, il Mulino, 2012.

⁷ Tali modelli si suddividono in diverse categorie: i paesi scandinavi seguono il modello di corporativismo nordico (si pensi a Danimarca, Finlandia e Svezia); la maggior parte del gruppo continentale, con la Slovenia e i nuovi Stati membri orientali, hanno forme di partenariato sociale (si pensi ad Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovenia); gli Stati membri anglosassoni e i nuovi Stati membri mediterranei seguono il modello del pluralismo liberale (esempi come l'Irlanda, il Regno Unito, Cipro e Malta); il gruppo meridionale presenta un sistema centralizzato di Stato (Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna); i nuovi Stati membri orientali possono rientrare in diverse categorie, spesso mostrando caratteristiche sia del pluralismo liberale che del centralismo di Stato. Cfr. *Sindacati e le relazioni industriali nei paesi dell'UE*, a cura della Confederazione Europea dei Sindacati, reperibile su www.er.cgil.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.../BLOB%3AID%3D32. Sulle relazioni industriali in Europa vedi *Relazioni industriali in Europa 2012*, reperibile su ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10297&langId=it.

⁸ T. BOERI, *Recenti tendenze del sindacato in Europa: la forbice fra presenza e influenza*, reperibile in <http://chechchi.economia.unimi.it/pdf/32.pdf>.

lavoro e la protezione sociale; in questi sistemi la densità sindacale tende ad essere bassa. Nel modello con *centralizzazione di Stato*, i governi agiscono con maggiore impunità rispetto a quelli impegnati nel partenariato sociale, ma cercano comunque di mettere d'accordo sindacati e imprenditori. La densità sindacale è spesso più bassa in questi paesi, ma la copertura della contrattazione collettiva può essere più ampia grazie alla possibilità di estendere gli accordi ai luoghi di lavoro non sindacalizzati, sia per legge che tramite le associazioni degli imprenditori.

2. *Libertà sindacale e “Stato sociale” in Europa*

Il lavoro ha sempre rappresentato un'esigenza imprescindibile per la vita sociale, in quanto è considerato uno strumento indispensabile per il soddisfacimento dei bisogni vitali. Pertanto in ogni epoca della storia si è avvertita la necessità di riconoscere il giusto valore del lavoro come fattore essenziale di civiltà, tutelandolo in tutte le sue forme e manifestazioni.

Nell'esperienza italiana, archiviato il sistema corporativo del fascismo⁹, lo Stato costituzionale ha riconosciuto la *libertà sindacale* tra i diritti sociali.

Con la crisi del liberalismo, infatti, la libertà in Europa si afferma come *libertà di*, non solo come diritto pubblico soggettivo di libertà nei confronti dello Stato (tipica concezione dello stato liberale), ma come diritto/libertà; ecco perché il diritto del lavoro, per potersi concretizzare, “*esige obblighi di cooperazione dal suo antagonista storico, l'impresa*”¹⁰. In tale contesto la libertà sindacale, quale corollario del diritto del lavoro, si presenta come una libertà positiva che richiede tangibili azioni promozionali da parte dello *Stato sociale*, chiamato a “rimuovere gli ostacoli” e ad assicurare l'uguaglianza sostanziale.

La Costituzione italiana considera il lavoro (bene primario tra i beni primari) come “fondamento della Repubblica democratica”, pertanto si deve riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro promuo-

⁹ L. BELLARDI, (a cura), *Dallo stato corporativo alla libertà sindacale. Esperienze comparative*, Milano, Franco Angeli, 1ª edizione 1985, pp. 224.

¹⁰ G. FONTANA, *Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti*, reperibile in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0180_fontana.pdf.

vendo le condizioni che lo rendono effettivo (art. 4). Ne deriva che la libertà sindacale (sia essa positiva che negativa), consente, in una società aperta, di esprimere al meglio l'idea di uno stato sociale a democrazia pluralista, ponendo al centro la tutela della persona umana come fine ultimo della tutela costituzionale.

Come ha ben evidenziato la letteratura giuridica, il sistema di diritto sindacale italiano si fonda essenzialmente sull'art. 39 della Costituzione del 1948 secondo cui "*l'organizzazione sindacale è libera*" (amplificando così la portata dell'art. 18 sulla libertà di associazione)¹¹. Sebbene la Costituzione abbia previsto un riconoscimento formale dei sindacati mediante l'adempimento della registrazione, i sindacati sono rimasti ancora oggi associazioni non riconosciute perché vi è sempre stato, secondo la dottrina, il timore che il procedimento di registrazione, con i relativi controlli sul numero degli iscritti e soprattutto sulla democraticità dell'organizzazione, potesse diventare uno strumento di ingerenza dello Stato nella vita interna del sindacato. Nonostante la mancata attuazione dell'art. 39, il diritto sindacale così come prefigurato dalla Costituzione italiana (e disciplinato nei dettagli dallo Statuto dei Lavoratori del 1970) garantisce un buon equilibrio tra la dimensione lavorativa e quella della cittadinanza e della partecipazione alla vita economica e sociale del paese. Nell'era in cui il diritto del lavoro non è più un bene che si può creare facilmente, ma è diventato un *diritto aleatorio*¹² (condizionato dall'incontro di domanda e offerta sul mercato del lavoro), la politica economica deve recuperare la sua funzione sociale attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro senza i quali la tutela sindacale non ha ragione di esistere. Ciò posto, in questa breve indagine si è inteso innanzitutto porre l'accento sui principali riferimenti costituzionali della libertà sindacale presenti nelle più importanti Costituzioni dei paesi dell'Europa occidentale¹³. Concentreremo poi l'attenzione sul sistema di rappresentanza sindacale in Francia dove, nonostante la percentuale di iscrizione al sindacato sia tradizionalmente molto bassa, il livello di copertura del contratto collettivo

¹¹ Cfr. G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, cit; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro, Il lavoro subordinato*, Torino, UTET, 2008, pag. 5. Sul punto vedi F. CORSO, *Il diritto sindacale*, Torino, Giappichelli editore, 2008. M. MAGNANI, *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹² Sul punto si veda G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino, Einaudi Editore, 2013, pag. 41 sgg.

¹³ Cfr. *Le relazioni sindacali in Italia e in Europa*, Rapporto 2008-2009, a cura del CNEL, Roma, 14 luglio 2010.

rimane abbastanza alto. In particolare ci si soffermerà sull'attuale dibattito legislativo che vede il tentativo di riconoscere, anche a livello costituzionale, l'importanza della *democrazia sociale* "alla francese" come risposta alla crisi della tutela e all'azione sindacale tradizionale.

2.1 La libertà sindacale nelle Costituzioni di Spagna, Germania, Grecia e Regno Unito

Le Costituzioni europee sono Costituzioni sociali, ciascuna delle quali difende il lavoro, promuove i diritti dei lavoratori e garantisce la libertà sindacale.

La storia del sindacalismo spagnolo nei tempi moderni è fortemente legata al superamento del regime franchista; un processo che ha accompagnato la transizione democratica sino a sancire, con l'approvazione della Costituzione del 1978¹⁴, il riconoscimento del diritto del lavoro e il principio del pluralismo sindacale. In Spagna il diritto sindacale è un corollario del diritto del lavoro riconosciuto all'art. 35 della Costituzione che riconosce il diritto-dovere di lavorare e di godere di una remunerazione sufficiente per soddisfare le proprie necessità e quelle della propria famiglia, senza discriminazione per ragioni di sesso. Sul piano storico l'originaria politica sindacale, tendente all'unitarismo, ha subito progressivamente una profonda trasformazione e, con l'entrata in vigore della Costituzione, si è riconosciuto i sindacati come istituzioni fondamentali dello Stato sociale e democratico soggetti solo alla legge (articolo 7); per questo motivo, nell'alveo delle libertà fondamentali, si sono riconosciuti a tutti in cittadini i diritti sindacali (artt. 28 e 37 della Costituzione spagnola). La Costituzione spagnola riconosce e garantisce il diritto alla libertà sindacale ed alla libera iscrizione ad un sindacato, nonché il diritto alle trattative collettive sul lavoro tra i rappresentanti dei lavoratori e gli imprenditori. Questo diritto è espressione dei valori fondamentali riconosciuti nell'articolo 1, comma 1, della Costituzione del '78, secondo cui la Spagna è uno Stato sociale e democratico che riconosce come valori fundamenta-

¹⁴ J. TORRE SANTOS, *Transizioni democratiche e relazioni sindacali: l'uscita dalle dittature fascista e franchista*, reperibile su <http://www.unibs.it/sites/default/files/ricerca/allegati/1182torre.pdf>.

li dell'ordinamento giuridico, *la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico*. All'articolo 22 della Costituzione spagnola è riconosciuto il più ampio diritto di associazione; mentre secondo l'articolo 28 "*Tutti hanno diritto di associarsi liberamente in sindacati*". Sono previsti dalla legge limiti "*per le Forze o Corpi Armati sottoposti a disciplina militare*" e specifiche modalità e peculiarità di esercizio per i pubblici funzionari. Alla stregua delle citate disposizioni è chiaro che, così come avviene in Italia e negli altri paesi democratici d'Europa, anche in Spagna la libertà sindacale comprende due dimensioni: quella *positiva* e quella *negativa*. Da un lato, infatti, è previsto il diritto a costituire sindacati così come anche il diritto dei sindacati a formare confederazioni e a costituire organizzazioni sindacali internazionali; dall'altro, è stabilito che "*nessuno potrà mai essere obbligato ad iscriversi a un sindacato*". In questo quadro costituzionale, il ruolo e le attività del sindacato in Spagna sono oggi regolati dallo "*Statuto dei lavoratori*" (la legge n. 8/1980) e dalla Legge organica sulla libertà sindacale del 1985 (*Ley Organica de Libertad sindical*); spetta a queste norme quadro e alle disposizioni di dettaglio garantire la tutela sostanziale e processuale dei lavoratori nel rispetto della Costituzione democratica.

L'art. 9 della Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) riconosce la libertà di associazione. Al terzo comma si dispone che "il diritto di formare associazioni per la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni economiche e del lavoro è garantito a ognuno e in ogni professione. Gli accordi che tentano di limitare o escludere tale diritto sono nulli e sono illegali le misure adottate a tale scopo"¹⁵. Da questa disposizione sono state ricavate alcune importanti conseguenze, attraverso un diritto c.d. "pretorio" o giurisprudenziale. Innanzitutto, nel sistema tedesco non esiste una legislazione sulla rappresentatività sindacale. La garanzia giuridica dei diritti sindacali e la loro tipologia è stata elaborata dalla giurisprudenza proprio sulla base dell'art. 9, comma 3, della Costituzione tedesca. Sotto questo profilo vi è un'analogia con l'Italia, ove vi è stata una relevantissima elaborazione scientifica e giurisprudenziale, sulla base del 1° comma dell'art. 39 (l'organizzazione sindacale è libera). I sindacati italiani, tuttavia, per quanto riguarda i

¹⁵ A. DE PETRIS, *La concertazione in Germania: un'opportunità perduta per opportunismo*, in R. PESSI (a cura), "Europa e Concertazione: modelli a confronto", Padova, Cedam, 2009, pp. 259.

diritti sindacali, hanno potuto fare riferimento anche alla legge n. 300 del 1970, che non ha equivalente in Germania¹⁶.

In Grecia la Costituzione del 9 giugno 1975 riconosce e garantisce espressamente, nell'art. 23, la *libertà sindacale*¹⁷ per tutti i cittadini. A norma del comma 1 di questo articolo, lo Stato deve adottare le misure appropriate per assicurare la libertà sindacale e il libero esercizio dei diritti ad essa collegati contro qualsiasi pregiudizio, entro i limiti prefissati della legge. Con questa disposizione la Costituzione prevede la libertà sindacale e allo stesso tempo pone allo Stato l'obbligo di adottare misure idonee per garantirne il libero esercizio. In questa prospettiva è la legge ordinaria che regola i presupposti per la formazione di una organizzazione, per il funzionamento e lo svolgimento delle attività dei sindacati. Il comma 2 dello stesso articolo prevede il diritto di sciopero esercitato dalle associazioni sindacali legalmente costituite, in vista della difesa e del miglioramento degli interessi economici e professionali dei lavoratori¹⁸. Tale disposizione va letta congiuntamente con l'art. 12 che prevede il diritto di ciascun cittadino di associarsi liberamente, costituirsi ed organizzarsi collettivamente, o formare associazioni sindacali. La Costituzione greca contiene, dunque, un esplicito riferimento al diritto al lavoro considerato un diritto uguale per tutti senza alcuna limitazione o restrizione (art. 22, comma 1)¹⁹; la stessa norma disciplina (al comma 2) anche la contrattazione collettiva. Fino all'entrata in vigore della Costituzione del 1975 le condizioni di funzionamento dei sindacati erano disciplinate da alcune leggi specifiche; attualmente la struttura dei sindacati²⁰, il ruolo di

¹⁶ La Confederazione con il maggior numero di aderenti è la *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) che comprende due sindacati tedeschi: vale a dire il c.d. *IG Metall* e il *sindacato Verdi Dienstleistungsgewerkschaft*. Anche in Germania, così come si dirà per la Francia, il tasso di sindacalizzazione è tra i più bassi d'Europa (circa il 20% della popolazione attiva) ed è in calo rispetto ai livelli dei primi anni Novanta, quando ancora non si avvertiva la crisi nelle roccaforti tradizionali del sindacato, manifattura e pubblico impiego.

¹⁷ S. ROBOLIS, *The Trade Union Movement in Greece – Characteristics, Organisation, Prospects*, reperibile sul sito [www.turi-network.eu/.../How%20trade%20union%](http://www.turi-network.eu/.../How%20trade%20union%20).

¹⁸ Lo sciopero sotto qualsiasi forma è proibito ai magistrati e agli agenti dei corpi di sicurezza.

¹⁹ Cfr. l'art. 22 della Costituzione secondo cui "*Tutti i lavoratori, indipendentemente dal sesso o altre distinzioni, hanno diritto ad eguale retribuzione per lavoro di pari valore*".

²⁰ Le due più importanti organizzazioni sindacali in Grecia sono il GSEE e l'ADEDY. Il tasso di sindacalizzazione in Grecia (30% circa dei lavoratori dipendenti) è basso rispetto al resto d'Europa e sembra ostacolare il ruolo del movimento sindacale: cfr. G. KOUZIS, *The characteristics of the Greek trade union movement. Deviations and convergences with the European area*, Athens, Gutenberg, 2007.

queste organizzazioni e il loro funzionamento esterno sono regolati dalla legge n. 1264 del 1982 “*sulla democratizzazione del movimento sindacale*”.

Pur mancando una Costituzione scritta nel Regno Unito, è opinione condivisa che sia l’Inghilterra la patria del sindacalismo²¹. Nell’esperienza della Gran Bretagna, il *Trade Union Act* del 1871 rappresenta sostanzialmente l’atto legislativo del Parlamento Westminster con cui, per la prima volta, viene regolato l’organizzazione sindacale nella terra della Corona inglese²². Infatti è proprio durante il 19° secolo, dopo l’abrogazione della *Combination Acts* nel 1824-1825, che i sindacati hanno cominciato ufficialmente ad esistere e a rappresentare i c.d. *salarati* nei luoghi di lavoro. Con il *Trade Union Act* del 1871 è stata assicurata alle associazioni dei lavoratori una personalità giuridica nelle aziende, riconoscendo ai sindacati una particolare autonomia e indipendenza. Per queste ragioni la citata normativa, modificata nel tempo ed oggi sostituito dal *Trade Unione and Labour Relations (Consolidation) Act* del 1992, costituisce uno dei pilastri fondanti della legislazione storica del diritto del lavoro nel Regno Unito²³. Nel 2000, a seguito dell’entrata in vigore dello *Human Rights Act* del 1998, il sistema normativo britannico ha subito un profondo cambiamento, determinato proprio dall’introduzione di uno *statute* che, sostanzialmente, ha fatto della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo un vero e proprio *Bill of Rights*, in un modello giuridico caratterizzato dal dominio del *common law* e dall’assenza di una Costituzione scritta. Dal punto di vista del diritto costituzionale contemporaneo, il c.d. *Human Right Act*, (rinviando all’art. 11 della CEDU²⁴) ha riconosciuto la *libertà di riunione e di associazione* in sindacati a tutti i cittadini, orientamento condiviso dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo²⁵ e dalle corti nazionali. In base a questa norma a tutti

²¹ H. TRACEY, *Trade unionism, its origins, growth and role in modern society*, London, Labour Party, 1st Edition, 1952.

²² H. PELLING, *A History of British Trade Unionism*, Harmondsworth, Penguin, 1992.

²³ F. ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra*, Roma, Editori Riuniti, IV edizione, 1978; M. BEER, *Storia del socialismo britannico*, Firenze, La Nuova Italia, 1963; E.P. THOMPSON, *Rivoluzione industriale e classe operaia in Inghilterra*, cit.; H. PELLING, *Storia del sindacalismo inglese*, Milano, Palazzi, 1972.

²⁴ Sul punto cfr. *Trade Union Rights within A British Bill of Rights*, DRAFT TULO Submission to the Joint Committee on Human Rights, reperibile sul sito <http://www.unitedcampaign.org.uk/files/briefings/TULOsub.pdf>.

²⁵ G. CINELLI, *I diritti sociali nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, reperibile in www.europeanrights.eu. Sul punto va richiamata la sentenza

i cittadini del Regno Unito è garantito il diritto di costituire sindacati e aderire ad essi per la difesa degli interessi e dei diritti dei lavoratori, nel rispetto dei limiti stabiliti dalla legge. Nonostante il pieno riconoscimento della libertà sindacale²⁶, nel Regno Unito il numero di lavoratori iscritti al sindacato è nettamente diminuito negli ultimi decenni, soprattutto in seguito alle scelte politiche dei governi conservatori del periodo 1979-1997. La densità sindacale è scesa dal 32,4% degli occupati nel 1992 al 26,9% nel 1999. Nonostante alcuni segnali di ripresa, i bassi livelli di sindacalizzazione e di influenza, rimangono le principali preoccupazioni di molti commentatori inglesi²⁷.

3. *Il sindacato nella Costituzione francese*

In Francia il sindacato costituisce un'associazione che agisce per la difesa o la gestione dei comuni interessi dei lavoratori. La tutela del lavoro e del diritto sindacale trova la sua fonte primaria nella Costituzione. Nel preambolo della Costituzione francese del 1958 si legge che "Ognuno ha il dovere di lavorare e il diritto di ottenere un'occupazione. Nessuno può essere danneggiato, nel suo lavoro o nel suo impiego, a causa delle sue origini, opinioni, credenze o religioni". Allo stesso tempo la Costituzione riconosce e garantisce la libertà sindacale; infatti nel Preambolo è stabilito che "Ogni uomo può difendere i suoi diritti e i suoi interessi mediante l'azione sindacale, e aderire al sindacato di sua scelta. Il diritto di sciopero si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano". La libertà di associazione sindacale è al centro (*au coeur*) dei diritti fondamentali dei lavoratori perché consente di realizzare la democrazia nei rapporti di lavoro. Si tratta di una libertà costituzionalmente protetta, comprendente due dimensioni principali. In primis la *libertà sindacale positiva*, ovvero il diritto di aderire individualmente ad un sindacato per difendere i propri diritti ed interessi; la

n. 2008/3018 (del 31/07/2009) con cui la Corte d'appello inglese, nella causa *Metrobus limited c/Unite the Union*, ha ribadito le garanzie di libertà sindacale previste dalla CEDU a seguito delle restrizioni poste dal Ministero della Giustizia inglese alla proclamazione di una giornata di sciopero da parte di un sindacato.

²⁶ H. CONLEY, *Trade unions, equal pay and the law in the UK*, in "Economic and Industrial Democracy", vol. 35, n. 2, 2014, pp. 309-323.

²⁷ C. ROSS, *New unions in the UK: the vanguard or the rearguard of the union movement?*, in "Industrial Relations Journal", vol. 44, n. 1, 2013, pp. 78-94.

libertà sindacale, contestualmente, è anche una libertà collettiva, ovvero una libertà che consente ai gruppi di creare, costituire e agire attraverso un sindacato professionale. La dottrina francese ritiene, infatti, che la Costituzione del 1958 contempli sia la libertà di aderire ad un sindacato (libertà individuale) che la libertà di agire collettivamente per mezzo dei sindacati (libertà collettiva). Una seconda dimensione della libertà sindacale, indicata chiaramente nella Costituzione francese, è appunto la *libertà sindacale negativa*, ovvero il diritto di non aderire a nessun sindacato, prevedendo il diritto di astenersi da qualsiasi azione sindacale. Sebbene una legge del 1884 abbia previsto, per la prima volta, la libertà di associazione sindacale, questa libertà è stata pienamente riconosciuta nell'ordinamento giuridico francese come *diritto fondamentale* proprio dal comma 6 del Preambolo della Costituzione del 1946. Questa disposizione stabilisce espressamente che ogni cittadino può difendere i propri diritti ed interessi attraverso l'azione sindacale. Come è noto il *Conseil Constitutionnel*, in qualità di giudice custode della Costituzione, con la storica decisione del 16 luglio 1971, ha conferito alla libertà di associazione valore costituzionale; a partire dal '71, infatti, la libertà di associazione sindacale ha trovato posto nel "blocco di costituzionalità"²⁸. In questa prospettiva la libertà di associazione sindacale è oggi oggetto di rilevante protezione sovranazionale sia in seno all'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) che a livello europeo. Non deve trascurarsi che, accanto alla libertà sindacale, la Costituzione francese assicura anche il diritto di sciopero, sancito nel Preambolo della Costituzione. Come si vedrà nei paragrafi successivi, tra i modelli classici dell'Europa continentale rileva, indubbiamente, la Francia, che non si può certamente considerare ispirata, come il Regno Unito, al principio del *collective laissez-faire*. Infatti l'intervento della legislazione statale nel modello di governance delle relazioni sindacali è una importante caratteristica del sistema francese che ha giustificato il governo ad intraprendere un processo riformatore al fine di promuovere e incoraggiare la "*démocratie sociale*".

²⁸ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Le Conseil constitutionnel, protecteur des droits et libertés?*, in "CRDF", n° 9, 2011, p. 13, cfr. <http://www.unicaen.fr/puc/ecriture/revues/crdf/crdf9/crdf0901champeil.pdf>.

4. *L'evoluzione del sindacato nel modello francese: dall'Ancien régime al moderno "pluralismo" sindacale*

Il movimento sindacale francese ha conosciuto, secondo la dottrina maggioritaria, diverse fasi²⁹: la fase della c.d. *conquista* della libertà sindacale, il tempo dell'*unità sindacale* ed, infine, il periodo del *pluralismo sindacale*³⁰. Il primo periodo, definito della "conquista sindacale", è iniziato proprio con l'*Ancien régime* ed è terminato nel 1884³¹. In questa fase il potere politico è prevalentemente ostile rispetto ai movimenti dei salariati. Solo con la legge del 21 marzo 1884, *Loi Waldeck-Rousseau*, viene consacrato il diritto sindacale³² e sono annullati gli effetti della legge *Le Chapelier del 1791*. La legge del 21 marzo riconosce nei sindacati quelle associazioni professionali aventi l'obiettivo di regolare l'azione sindacale e di evitare la c.d. "*anomie sociale*", per favorire, attraverso la regolamentazione del suo carattere istituzionale e la funzione di mediazione delle sue strutture, "*la pace e la conciliazione sociale*", con il fine ultimo di ridurre progressivamente l'antagonismo tra capitale e lavoro³³. Il secondo periodo inizia proprio nel 1884³⁴ con l'applicazione delle norme che riconoscono efficacia all'azione sindacale, sino al 1919. In Francia solo nel 1919 si è riconosciuto sostanzialmente il principio del pluralismo sindacale; infatti, accanto alla CGT (*Confédération Générale du Travail*), vengono a crearsi ulteriori movimenti di tutela dei lavoratori. Nasce la CFTC (*Confédération Française des Travailleurs Chrétiens*) nel 1919 e nel 1921 la CGT si divide in due anime dando vita alla CGT-U (*unitaire*), riavvicinatesi nel 1936. Più tardi, nel 1947, compare la CGT - Force ouvrière (o FO) e dalla scissione CGT/CGT- FO nasce la FEN (*Fédération de l'Education Nationale*). Nel 1946 una tendenza minoritaria della CFTC, nell'intento

²⁹ G. SPYROPOULOS, *La liberté syndicale*, Parigi, LGDJ, 1956; G. LEFRANC, *Les expériences syndicales internationales des origines à nos jours*, Parigi, Aubier Éditions Montaigne, 1952.

³⁰ M. LE BIHAN-GUÉNOLÉ, *Droit du travail*, Parigi, Hachette Supérieur, 2013.

³¹ R. MOURIAUX, *Le syndicalisme en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

³² Il 21 marzo del 1884 in Francia si assiste alla abolizione della legge *Le Chapelier* con la *Loi relative à la création des syndicats professionnels* (la legge Waldeck-Rousseau).

³³ D. ANDOLFATTO, *Introduction*, in D. ANDOLFATTO (a cura), *Les syndicats en France*, 3e édition, Paris, La documentation française, 2013 pp. 9.

³⁴ E.J. HOBBSBAMM, *Le rivoluzioni borghesi*, Milano, il Saggiatore, 1971. Completamente diversa la tesi sostenuta da A. MAYER, *Il potere dell'Ancien Régime fino alla Prima guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1982.

di negare il chiaro riferimento alla religione cattolica, dà vita alla CFDT (*Confédération Démocratique du Travail*). In questa cornice possiamo affermare che il paesaggio sindacale francese si struttura intorno a due poli, costitutivi di una duplice tradizione: da un lato si assiste alla nascita dei movimenti sindacali c.d. “*ouvrier*” o aperti, come la CGT e la FO, di ispirazione socialista o anarchica; dall’altro si diffonde l’idea dello spirito cattolico con l’avvento della CFTC e della CFDT, ideologicamente informate al cattolicesimo sociale. Intorno a questi due poli tradizionali gravita una costellazione di altre organizzazioni professionali, c.d. “satelliti”, che arricchiscono il modello francese ispirato al principio del pluralismo sindacale. Si pensi al *Solidaires unitaire et démocratique* e all’*Unione nazionale dei sindacati autonomi*, che non sono riconosciuti a livello nazionale. Tuttavia, come si è già anticipato, sarà la Costituzione del 1946, e poi quella del 1958, a sancire la libertà sindacale come *valore costituzionale* della Repubblica, assicurando senza riserve il principio del *pluralismo sindacale*. Non è un caso che il *Preambolo della Costituzione* del 1946 abbia formalmente riconosciuto il diritto dei lavoratori di aderire a qualsiasi sindacato per la difesa dei loro interessi, affermando la libertà di scegliere liberamente un sindacato piuttosto che un altro. La libertà di costituirsi in sindacati è anche richiamata dall’art. 2131-2 del *Code du travail*, che precisa tecnicamente come il sindacato possa costituirsi liberamente nel rispetto delle condizioni formali e sostanziali previste dalla legge³⁵.

5. *La crisi del sindacato nell’era della globalizzazione. La riforma della rappresentanza sindacale in Francia*

Come si è già detto, negli ultimi 20 anni si è registrata in tutta Europa una significativa riduzione della tutela sindacale tradizionale. Secondo alcuni le cause di questa crisi, o del c.d. *ripiegamento*³⁶, dell’azione sindacale sono da ricercarsi non solo in quei fattori di natura strutturale, politico-sociale e culturale, ma anche negli effetti della globalizzazione dei mercati, nella liberalizzazione delle imprese, nella mobilità dei mercati produttivi e finanziari, dei servizi e del lavoro,

³⁵ J.M. VERDIER, *Syndicats et droit syndical. Liberté, structures, action*, 2e éd, Paris, Dalloz, 1987.

³⁶ G. BAGLIONI, *L’accerchiamento. Perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, cit., p.14.

ossia in quei fattori che accerchiano e comprimono in sostanza l'azione sindacale³⁷. Infatti, alla velocità delle delocalizzazioni industriali e alla flessibilità del lavoro segue sempre di più un indebolimento dei sindacati e della capacità contrattuale dei lavoratori. Come ha avuto modo di osservare la dottrina³⁸, le organizzazioni sindacali confederali in Francia vanno sempre di più perdendo, nella società post-industriale globalizzata, la rappresentanza di una collettività a composizione sociale più o meno omogenea che non è più in grado di tradursi in azione sindacale. Il legislatore francese, nella consapevolezza del basso tasso di sindacalizzazione dei lavoratori (che si attesta in Francia intorno all'8%, a fronte di una media europea del 25%), ha avviato il processo riformatore della legislazione sindacale, con l'obiettivo di assicurare, prima di tutto, la "*modernisation du droit du travail*" e, nel contempo, far fronte alla crisi della rappresentanza sindacale³⁹. La vera riforma sindacale è stata decisa nel 2008 con una rivisitazione dei criteri legali idonei ad attribuire legittimazione e rappresentatività ai sindacati, annullando ogni forma di disuguaglianza e discriminazione tra *organizzazioni storiche* e *nuovi sindacati*. Nell'intento di assicurare nuova linfa al dialogo sociale, la legge n. 789 del 20 agosto del 2008 (*portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*) ha soppresso il criterio della rappresentatività presunta di quelle organizzazioni storiche⁴⁰ e ha introdotto i nuovi criteri di legittimazione, aventi tutti un carattere cumulativo. Solo a partire dal 2008 il legislatore francese ha eliminato la distinzione legale e le differenze tra organizzazioni con *rappresentatività presunta* e *rappresentatività provata (o da provare)*, avendo stabilito che tutti i sindacati devono oggi conquistare la propria legittimazione attraverso il voto, ovvero la c.d. "*audience*"⁴¹. Siffatta normativa ha stabilito che a livello nazionale la soglia da superare è quella dell'8%; pertanto sono rappresentativi i sindacati che abbiano ottenuto, in sede di verifica elettorale,

³⁷ M. CARRIERI, *Sindacato in bilico: ricette contro il declino*, Roma, Donzelli, 2003.

³⁸ Cfr. R. SCIOTTI, *L'esperienza francese*, in R. PESSI (a cura), in "Europa e concertazione. Modelli a confronto", cit. p. 202.

³⁹ M. D'AGATI, *Il declino del sindacato tra crisi di rappresentanza e sfide future*, in "Nuvole" n. 34, ottobre 2008, reperibile su http://www.nuvole.it/numero_34/Gallino-Dagati-34.pdf

⁴⁰ Un decreto del 1966 aveva dichiarato sindacati rappresentativi le organizzazioni storiche: la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CF, la CFTC ed, infine, la CFE-CGC.

⁴¹ J.M. BERAUD, *Les nouvelles règles sur la représentativité: l'évaluation de la Cour de cassation*, in "Revue de droit du travail", n. 5, mai 2010, p. 276-284.

almeno il 10% dei voti espressi al primo turno delle ultime elezioni del Comitato di impresa o dei delegati del personale. Si prevede, inoltre, che i delegati siano designati tra i candidati che abbiano raccolto individualmente almeno il 10% dei voti alle ultime elezioni⁴². Accanto a questi il legislatore ha aggiunto nuovi criteri guida e precisamente la *trasparenza finanziaria* e il criterio più rivoluzionario del seguito elettorale, ovvero la c.d. “*audience*”. Proprio il criterio del “voto” ha assunto il carattere determinante, che conferisce rappresentatività, legittimazione e potere ai sindacati al fine di negoziare con i rappresentanti degli imprenditori⁴³. Secondo la *Chambre sociale* della Corte di Cassazione francese, i criteri del rispetto dei valori repubblicani, dell’indipendenza e della trasparenza finanziaria devono essere soddisfatti in modo autonomo, mentre gli altri criteri, come l’anzianità, l’*audience* e l’influenza effettiva sul territorio, devono essere oggetto di un apprezzamento e una consultazione generale. Per queste ragioni la rappresentatività sindacale dei lavoratori non è più discendente (dal livello generale a quello inferiore o di base) ma ascendente (ciò dal basso verso l’alto).

La stessa normativa del 2008 ha introdotto novità in tema di contrattazione collettiva. In Francia i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori partecipano congiuntamente, in base al principio «*du paritarisme*», alla gestione degli organismi sociali e dei servizi collettivi, come la sicurezza sociale, la lotta contro la disoccupazione, i fondi pensione o ancora la formazione professionale. Essenzialmente possiamo individuare tre momenti significativi del percorso evolutivo della normativa in materia di contrattazione collettiva. Una prima tappa fondamentale ha visto il passaggio da un modello centralizzato a quello più decentrato. Solo successivamente la legge Auroux del 1982 ha riformato la vecchia normativa e ha dato impulso alla contrattazione aziendale⁴⁴. La seconda fase è iniziata con la *legge Fillon* del 2004, con cui si è consentito ai contratti aziendali di

⁴² A livello nazionale e professionale per essere eletto come rappresentante sindacale è necessario ottenere almeno l’8% dei voti complessivamente espressi nelle elezioni professionali; a livello di categoria è necessario ottenere almeno l’8% dei voti espressi all’interno del settore; a livello aziendale è necessario ottenere almeno il 10% dei voti nelle elezioni professionali.

⁴³ Tra le più importanti organizzazioni ed associazioni degli imprenditori francesi troviamo il MEDEF (Mouvement des entreprises de France).

⁴⁴ G. BELIER, *Le double niveau de négociation dans les lois Auroux: un atout pour la politique contractuelle?*, Paris, Dalloz, 1983.

derogare quelli di livello territoriale o professionale più elevati. Con la legge n. 2008-789 è iniziata una terza fase dell'evoluzione legislativa in tema di concertazione. Il legislatore francese ha modificato la disciplina relativa al rapporto fra livello aziendale (di impresa o di stabilimento) e nazionale della contrattazione collettiva; per un verso, ammettendo la possibilità del contratto aziendale di *derogare in pejus* al contratto nazionale, salvo uno zoccolo duro di materie sottratte alla competenza della contrattazione decentrata. Tuttavia la facoltà del contratto aziendale di derogare alle previsioni del contratto nazionale non è stata praticamente utilizzata a causa della notevole complessità del quadro legislativo.

Di recente più di cinque milioni di lavoratori francesi hanno partecipato alla tornata elettorale tenutasi tra il 2009 e il gennaio 2013 per la scelta dei propri delegati aziendali⁴⁵; un momento fondamentale di partecipazione e rafforzamento della legittimità dei sindacati come strumento di dialogo sociale. Secondo i dati ministeriali nel 2013 la verifica elettorale ha confermato che i cinque maggiori sindacati sono realmente le organizzazioni più rappresentative a livello nazionale (almeno fino al 2017 data della prossima *audience*); in base a questi risultati ufficiali la *Confédération Générale du Travail* risulta essere il primo sindacato di Francia⁴⁶. Dopo la verifica elettorale il modello di rappresentanza conserva l'articolazione del sindacato organizzato a tre livelli: il livello nazionale costituisce il primo livello di rappresentanza dell'organizzazione (il sindacato confederale) che definisce le direttive nazionali ed è guidato dal Segretario Generale; il secondo livello comprende gli organismi dipartimentali o regionali locali (federazioni) e gli enti locali in un comune o nel distretto (i sindacati); il terzo livello, quello aziendale, dove il sindacato locale è l'unità di base.

⁴⁵ Secondo i dati ufficiali divulgati dal Ministero del lavoro francese sul livello di partecipazione dei lavoratori e sui risultati della verifica elettorale "*de l'audience syndicale*" del 2013, il numero dei lavoratori iscritti ai sindacati è stato di 12.755.317, il numero dei votanti è stato di 5.456.527, mentre il numero dei voti validi è stato di 5.064.920, con una percentuale di partecipazione pari al 42,78%.

⁴⁶ Con il 26,77% dei voti la CGT è il primo sindacato di Francia, seguito dalla CFDT con il 26% dei voti. Questo è seguito dalla FO (con il 15,94%) e dalla GSC (con il 9,43%) ed, infine, la CFTC (con il 9,30%). Il sindacato UNSA (al 4,26%) e il Solidaires Unitaires Démocratiques (SUD) (al 3,47%) non sono rappresentativi a livello nazionale; gli altri sindacati rappresentano solo il 4,4% dei voti. Sul punto cfr. <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/breves,2137/mesure-d-audience-de-la,16109.html>.

6. *La nozione di “démocratie sociale” nella tradizione giuridica europea: un caleidoscopio di valori costituzionali*

L'espressione “*démocratie sociale*” ha assunto nel corso della storia diversi significati ed è stata spesso utilizzata non solo dalla filosofia, ma anche dalla scienza politica e dal diritto, per definire il complesso rapporto tra lo Stato e gli attori sociali. Secondo il Rapporto IRES⁴⁷ (*Institut de recherches économiques et sociales*) sulla democrazia sociale del 2013, questo concetto richiede un insieme di caratteristiche, fattori e condizioni, non necessariamente cumulativi, che possiamo sintetizzare in cinque diversi punti chiave. La prima condizione indispensabile per garantire in un paese il dialogo sociale è l'esistenza della *libertà di associazione* e di *espressione*, riconosciute nelle democrazie perfette come fondamentali diritti umani; per cui la libertà e l'indipendenza sindacale ne sono i corollari. Senza queste libertà c.d. “elementari” il sindacato non può esistere e operare. La democrazia e il dialogo sociale postulano l'esistenza di sistemi giuridici e strumenti di concertazione tra i diversi attori della “democrazia sociale” ovvero: lo Stato, i datori di lavoro e i lavoratori. La nozione richiede l'esistenza, inoltre, di procedure di negoziazione collettiva e implica il riconoscimento dei diritti democratici dei lavoratori e un più equo bilanciamento tra i due fattori della produzione da sempre antagonisti: il capitale e il lavoro. Una democrazia sociale “avanzata” richiede poi il riconoscimento dei diritti sociali che assicurino la possibilità di partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda ed, in particolare, alle decisioni da adottare sul luogo di lavoro, per il lavoro e attraverso il lavoro. In questa prospettiva il concetto di “*démocratie sociale*” risulta essere la più ampia espressione dei *valori* democratici e dei principi fondamentali garantiti dalle Costituzioni sociali. Non è un caso che, utilizzando la metafora del caleidoscopio, sia possibile vedere nel concetto di “democrazia sociale” i valori e i principi costituzionali che caratterizzano la tradizione giuridica francese. Infatti, nel concetto di democrazia sociale “alla francese”, sono cristallizzati i valori fonda-

⁴⁷ Cfr. *Rapport IRES - La démocratie sociale à l'épreuve de la crise. Essai de comparaison internationale*, a cura di F. LERAIS, J.M. PERNOT, U. REHELDT, C. VINCENT, reperibile sul sito <http://www.ires.fr.org/images/files/DocumentsTravail/Rapport04.2013/Rapport04.2013.pdf>.

mentali conquistati con la Rivoluzione «*Liberté, Egalité, Fraternité*»⁴⁸ ed oggi contemplati e trasposti nei più moderni principi fondamentali di rango costituzionale, quali la *Liberté*, l'*Egalité* e la *Solidarité*. A nostro avviso, la democrazia sociale nella forma di Stato post-moderno implica proprio la tutela dei diritti sociali - come il diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute ecc. - e richiede la garanzia delle libertà fondamentali e dei diritti sindacali, nonché dell'uguaglianza sostanziale e della giustizia sociale, considerati i veri parametri di riferimento per misurare il livello di democrazia sociale di un società complessa, plurale e multiculturale.

7. *La “démocratie sociale” nel nuovo progetto di riforma costituzionale in Francia e i contenuti della legge 288 del 2014: una “nouvelle époque” per il sindacalismo francese?*

In una fase storica in cui l'Europa favorisce il decentramento della contrattazione collettiva, la situazione francese può sembrare alquanto paradossale dal momento che si predilige ancora una negoziazione centralizzata. La legge del 2007 sulla “*modernizzazione del dialogo sociale*” (*Loi Larcher*), ha imposto al governo di favorire, salvo casi di emergenza e/o situazioni eccezionali, un dialogo tra le parti sociali prima di adottare qualsiasi riforma legislativa in materia di occupazione, formazione professionale e rapporti di lavoro. La presenza dello Stato nella contrattazione collettiva ha consentito, secondo alcuni, la nascita di un processo denominato “*neo-corporativismo*”, giustificato dall'importanza del ruolo che assumono oggi i pubblici poteri e dell'importanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva.

Al di là di queste riflessioni teoriche, a nostro avviso l'esperienza francese rappresenta un caso pratico di particolare interesse per gli studi giuridici e socio-politologici, soprattutto se si legge con attenzione il ruolo che si intende conferire, attraverso una proposta di legge costituzionale, alla democrazia sociale. In questa cornice, la grande conferenza sociale del luglio 2012, seguita dall'accordo nazionale interprofessionale dell'11 gennaio 2013, ha segnato l'inizio di una *nouvelle époque*; a nostro avviso una nuova tappa che intende riconoscere il ruolo strategi-

⁴⁸ Cfr. T. GOMBERT, *Manuel de démocratie sociale*, édité par la Fondation Friedrich Eber, Édition française: Département de la Coopération Internationale, 2ème édition, Berlin, Octobre 2009, reperibile su library.fes.de/pdf-files/iez/07078.pdf.

co della *democrazia sociale* nella legge fondamentale della Repubblica. Con il progetto di legge costituzionale n. 813 del 2013 si vuole inserire nella Costituzione una procedura rinforzata in materia di “democrazia sociale”; ai sindacati e alle organizzazioni dei datori di lavoro è conferita, salvo casi di emergenza, la possibilità di intervenire nel procedimento legislativo, prima dell’adozione di qualsiasi legge in materia di lavoro, occupazione e formazione professionale. La proposta di legge costituzionale intende aggiungere un nuovo *Titolo* nella Costituzione dedicato al dialogo sociale ed, in particolare, inserire il nuovo articolo 51-3⁴⁹. In questo modo l’iter di approvazione di una legge ordinaria in materia di contrattazione collettiva (o relativa ai rapporti di lavoro) deve seguire un procedimento normativo *rinforzato* che postuli un’intesa tra le parti sociali. Senza dubbio l’attenzione dedicata anche dal legislatore costituzionale al significato della *démocratie sociale*, apre le porte ad una *nouvelle époque* del processo di evoluzione della normativa sindacale, focalizzando l’attenzione sul dialogo tra le parti sociali e sul nuovo significato di democrazia sociale come presupposto fondamentale per lo sviluppo della democrazia nel suo complesso.

Nell’ambito dei processi di riforma concernenti il mondo del lavoro avviati nell’ultimo biennio in Francia, particolare rilievo assume la *Loi n.° 288 del 5 marzo 2014*⁵⁰ in materia di *formation professionnelle, occupation e democrazia sociale*. Questa normativa costituisce senza dubbio un’ulteriore tappa fondamentale del lungo ed articolato iter riformatore avviato già nel 2008 con la legge sulla “rappresentanza sindacale”. Il sindacato, da strumento per garantire la *pace sociale*, diventa dunque strumento di *democrazia sociale*, capace non solo di regolare i conflitti, ma anche di costruire le relazioni idonee a favorire

⁴⁹ Questa norma prevede: Article 1^{er}: Après le titre V de la Constitution, il est inséré un titre V bis intitulé «Du dialogue social préalable à la loi» et comportant un article 51-3 ainsi rédigé:

«Art. 51-3. – Tout projet de loi ou d’ordonnance ou toute proposition de loi qui procède à une réforme en matière de relations individuelles et collectives du travail, d’emploi ou de formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle ne peut, sauf en cas d’urgence, être délibéré en conseil des ministres ou inscrite à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale ou du Sénat sans que les organisations syndicales de salariés et d’employeurs représentatives aient été mises en mesure de négocier, si elles le souhaitent, sur l’objet de cette réforme.

«Les conditions d’application du présent article sont fixées par une loi organique.»

⁵⁰ Cfr. Loi n.° 2014-288 del 5 marzo 2014 relativa alla “*formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale*” (1) ORF n.° 0055 del 6 marzo 2014 pag. 4848 testo n° 1.

lo sviluppo della consultazione e del confronto. Il disegno di legge sulla formazione professionale, l'occupazione e la democrazia sociale, introdotto in seguito all'accordo interprofessionale nazionale per la formazione professionale del 14 dicembre 2013⁵¹, è stato approvato e pubblicato in tempi record il 6 marzo 2014 e costituisce, secondo il Ministro del lavoro⁵², “*il successo di un dibattito parlamentare di alta qualità, in tempi brevi e che conferma il successo di un metodo, il dialogo sociale alla francese*”. Dalla lettura attenta della norma si rileva che i *punti chiave* della riforma sono diversi: la *formazione professionale*, la *riforma dell'apprendistato*, il *decentramento*⁵³, la *riforma del finanziamento della formazione professionale*, ed, infine, la *democrazia sociale*. Il Titolo II della nuova normativa, dedicato alla c.d. “*démocratie sociale*”, indica i nuovi criteri per la rappresentanza dei datori di lavoro (introducendo il criterio del voto alla pari dei sindacati), introducendo modifiche all'art. L. 2151-1 del *Code du Travail* in materia di *représentativité patronale*. Secondo questa legge la prima elezione per la verifica della rappresentanza dei datori di lavoro è prevista per il 2017, mentre le successive verifiche sono fissate ogni quattro anni. In questa prospettiva, con il progetto di legge costituzionale e la riforma legislativa del 2014, i temi dell'occupazione, del lavoro e del dialogo sociale riconquistano, secondo le intenzioni e i propositi del Presidente francese Hollande⁵⁴, un posto centrale nel dibattito politico della Nazione.

8. *Il dialogo sociale “alla francese”*: considerazioni comparative

Il *Dialogo sociale* rappresenta un fattore fondamentale dell'integrazione europea. Nel corso degli ultimi anni si è passati da forme di

⁵¹ Sul punto vedi <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/formation-professionnelle-vers-signature-accord-20131217.html>.

⁵² M. Sapin è l'attuale Ministro del Lavoro, della Formazione professionale e del Dialogo sociale della Repubblica francese.

⁵³ Si attribuisce ai Consigli regionali la competenza in materia di controllo centrale sulla formazione professionale.

⁵⁴ E. DUPIN, *La social-démocratie à la française est une plaisanterie*, publié, *Mis à jour le 16/01/2014 à 2h34*, in <http://www.slate.fr/story/82313/hollande-social-democratie-francaise>. Sul punto cfr. *Depuis l'arrivée de Hollande, la démocratie sociale a reculé*, reperibile in <http://www.eric-verhaeghe.fr/depuis-larrivee-de-hollande-la-democratie-sociale-a-recule/>.

mera consultazione delle parti sociali, a forme di cooperazione, fino al riconoscimento dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali come soggetti abilitati a stipulare accordi efficaci su tutto il territorio comunitario⁵⁵. Tuttavia, oggi più che mai (in tempi di recessione economico-sociale), di fronte alla crisi del *welfare state*, la forma di Stato sociale deve essere ripensata, ma non per essere svilita e superata, bensì per essere ulteriormente rilanciata grazie all'intervento delle istituzioni pubbliche, ma soprattutto alla creativa vocazione del c.d. *self help* (o *mutuo soccorso*). Ciò implica la riscoperta dell'identità culturale e storica dei sindacati⁵⁶ e la nuova capacità di questi di evolversi al fine di assolvere, anche in tempi di crisi, alle loro funzioni di solidarietà, sussidiarietà e supplenza⁵⁷. Il sindacato deve saper coniugare tradizione e innovazione per rispondere alle sfide della complessità di una società globalizzata, ricominciando proprio dal *welfare locale* e territoriale mediante un modello *botton up*⁵⁸. Da un'analisi comparativa emerge che nei paesi europei (come Italia, Germania, Spagna e Regno Unito) il dialogo sociale, ancora di natura conflittuale e instabile⁵⁹, si è intensificato solo negli ultimi anni, puntando ad una maggiore condivisione delle politiche del lavoro tra parti sociali e governi; questi ultimi, infatti, sono sempre più preoccupati di fornire, in un forte periodo di recessione economica, risposte adeguate e concrete ai problemi del lavoro. In questa prospettiva, in Italia il 10 gennaio 2014, è stato sottoscritto, tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL, il Testo Unico in materia di rappresentanza e contrattazione (attuativo delle intese del giugno 2011 e di maggio 2013) al fine di misurare

⁵⁵ A norma dell'articolo 151 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la promozione del dialogo tra datori di lavoro e lavoratori è un obiettivo comune dell'Unione e degli Stati membri.

⁵⁶ Cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *Risposte alla crisi del Welfare State: ridurre o trasformare le politiche sociali*, Milano, Franco Angeli, 1986.

⁵⁷ S. LEONARDI, *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, in "Italianieuropei", n.3, 2005, reperibile in <http://www.ires.it/files/Italianieuropei.pdf>. Si veda A. CIARINI, *Sindacato (and) Welfare*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 4, 2008; S. LEONARDI, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato?*, Roma, Ediesse, 2005.

⁵⁸ Il commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Integrazione, László Andor, nel presentare il Rapporto della Commissione U.E. nel 2011, ha affermato: «Gli Stati membri in cui è più forte il partenariato sociale sono quelli che stanno superando la crisi con maggior successo». Sul punto cfr. www.euronote.it/2011/03/dialogo-sociale-contro-la-crisi/.

⁵⁹ M. CARRIERI, *La stabile instabilità del sindacalismo italiano*, in "Democrazia e Diritto", n. 3-4, 2013.

la rappresentatività degli attori e garantire la piena attuazione degli accordi raggiunti. Nonostante gli sforzi finalizzati ad assicurare maggiore chiarezza e trasparenza nelle relazioni industriali, attualmente il rapporto tra governo e parti sociali è ritornato ad essere “caldo” in vista delle proposte di modifica dell’art. 18 dello statuto dei lavoratori. La stagione di riforme sociali che ha investito l’Europa ha interessato anche la Germania, dove sono stati stipulati accordi sindacali molto interessanti per il futuro dei salariati. In tale contesto il modello tedesco ha inteso valorizzare, rispetto agli altri paesi⁶⁰, la partecipazione dei lavoratori, il dialogo sociale e la *co-gestione*⁶¹. In questo modello il sistema di relazioni industriali e sindacali (partecipative e collaborative) è sempre stato uno dei pilastri del sistema economico: gran parte delle performance economiche e della crescita costante della produttività sono, infatti, riconducibili al peculiare modello delle relazioni sindacali. Anche l’accordo della “grande coalizione” (concluso alla fine del 2013) ha focalizzato l’attenzione sull’introduzione di un *salario minimo*⁶² rilanciando, pertanto, la funzione del partenariato sociale. Mentre in Germania il dialogo sociale costituisce un pilastro dell’economia, in Spagna la collaborazione istituzionale fra governo e parti sociali appare ancora limitata. Secondo il *Rapporto sulle Relazioni Industriali in Europa* del 2012, pubblicato ad aprile 2013 dalla Commissione Europea⁶³, i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro devono partecipare all’elaborazione delle riforme, ritenendosi le soluzioni individuate attraverso il dialogo sociale più idonee ad evitare i conflitti. Pertanto il modello sociale “*alla francese*” costruito su una norma costituzionale, come quella contenuta nel progetto di riforma della Costituzione, potrebbe costituire una soluzione al c.d. *ripiegamento* o crisi della tutela sindacale tradizionale. Una soluzione, questa, che dovrebbe assicurare, almeno *de jure condendo*,

⁶⁰ N. CANETTIERI, *Italia e Germania: due modelli sociali e sindacali a confronto*, edito a cura della UIL, reperibile in <http://www.uil.it/contrattazione/Italia%20e%20Germania%20%28corretto%29.pdf>.

⁶¹ F. GHELLI, *La Germania non licenzia. Il modello partecipativo spiegato da Seyboth*, reperibile in http://www.lettera43.it/politica/licenziare-non-serve_4367545470.htm

⁶² Il salario minimo (Mindestlohn), che sarà calcolato secondo una tariffa retributiva di 8,5 euro l’ora, entrerà in vigore dal primo gennaio 2015, e sarà applicato a tutti i contratti di lavoro con persone dai 18 anni in su. Sul punto A. TARQUIN, *In Germania arriva il salario minimo: 8,5 euro l’ora*, articolo reperibile su http://www.repubblica.it/economia/2014/03/20/news/in_germania_arriva_il_salario_minimo_8_5_euro.

⁶³ Per consultare il Rapporto cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=749>.

una più ampia centralità al ruolo del sindacato chiamato a rinnovarsi partendo dal basso. Questa impostazione *bottom up*, associata ad una più istituzionalizzata “collaborazione trilaterale” (tra Stato, impresa e lavoratori), potrebbe favorire la “cultura del dialogo sociale” e tentare di costruire veri e propri “ponti” tra la sfera pubblica e quella privata, tra la libertà economica e i diritti sociali, tra il capitale e il lavoro, tra le generazioni presenti e quelle future.

Abstract - The trade unions have always been considered a major force of change and social transformation. They are the largest voluntary organizations in Europe. The contemporary welfare state and the post-war European constitutions recognize the freedom of trade union association. It is a positive freedom that requires tangible promotional activities by the welfare state, in order to “remove obstacles” and to ensure the substantial equality. As in Italy, in Spain, in Germany and in Greece the freedom of trade-union association is provided for all the citizens. Although in the United Kingdom there isn't a written constitution, it is widely accepted that it's England the home of unionism. In the United Kingdom with the so-called Human Rights Act of 1998 it has been recognized the freedom of assembly and association in trade unions to all citizens. In the preamble of the French Constitution of 1958 it is written that “every man can defend his rights and interests through union action, and make the choice of joining the trade union. The right to strike is exercised within the framework of laws that regulate it”. In the French model the freedom of association is at the center (*au coeur*) of the

fundamental rights of workers. Currently we are seeing a new phase dedicated to the strengthening of social democracy. In the French model the mechanism of voting has been introduced in order to legitimize the unions really representative and ensure the participation of workers. In order to overcome the crisis of the traditional trade union protection, promote social dialogue and strengthen the participation of workers, the French government has presented the drafted constitutional law (n. 813 of 2013) by which it wants to include in the Constitution a reinforced procedure in the field of “social democracy”. The project of reform says that trade unions and employers' organizations have the opportunity to intervene in the legislative process, before the adoption of any law relating to labor, employment and vocational training. In our view the legislative instrument inserted in the draft reform of the Constitution could, if finally approved, raise the level of employee participation and representation, with the effect of determining a growth of unionization, in order to avoid conflicts and ensure socio-economic recovery, thus representing a model for other European countries.

CARABINIERI REALI IN COLONIA: PRIME RIFLESSIONI PER ALCUNE BIOGRAFIE

di Flavio Carbone

Premessa

Si può attestare la presenza, sia pur modesta, di un contingente di carabinieri per le esigenze di ordine e sicurezza pubblica nei possedimenti d’Africa a partire dal 1883. Per circa due anni i pochi carabinieri costituirono l’unica istituzione militare e, in questo caso, anche di polizia, sul territorio africano. Con il 1885 e l’avvio dell’occupazione di una fascia di territorio più estesa con la spedizione Baldissera, il piccolo contingente fu espanso sia verso le nuove acquisizioni sia per la presenza di un ufficiale comandante di sezione che dava nuova struttura all’organizzazione dei carabinieri in colonia¹.

Nel tempo, numerosi ufficiali, sottufficiali e carabinieri si sono avvicendati nei vari incarichi e hanno partecipato attivamente alla costruzione del sistema coloniale italiano.

Capo Sezione “Documentazione” dell’Ufficio Storico del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri. Una prima versione di questo lavoro è stata presentata al convegno “Funzionari e intermediari al servizio del governo coloniale”, tenutosi presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Pavia il 29 e 30 settembre 2011.

¹ Circa i carabinieri in Africa in tale periodo si rimanda a M.G. PASQUALINI, *Missioni dei Carabinieri all'estero 1855-1935*, Roma, Ente Editoriale per l’Arma dei Carabinieri, 2001, pp. 20-27 di cui le prime sei dedicate ad Assab. Una sintesi delle vicende iniziali anche in G. BERIONNI, *I primi carabinieri in Africa*, in *Il Carabiniere*, a. 10, n. 5, 1957, pp. 16-17. Si veda anche A. FERRARA, *Storia documentale dell’Arma dei Carabinieri. Dopo l’Italia unita: dalla Terza Guerra d’Indipendenza alla coesione del Paese con Roma Capitale*, Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, Roma, Ente Editoriale per l’Arma dei Carabinieri, 2006, pp. 287-304. Con carattere divulgativo, cfr. D. FUSCO, F. CARBONE, *I Carabinieri Reali in Libia dalla Guerra Italo-turca allo scoppio della Prima Guerra Mondiale*, in “Storia Militare”, vol. 21, n. 233, febbraio 2013, pp. 17-27.

Questo articolo rappresenta un primo tentativo di ricostruire alcuni profili di carriera del personale dell'Arma che tenga conto dell'esperienza in colonia, ovvero cercare di fornire qualche linea interpretativa sugli sviluppi di carriera di chi, volontariamente, sceglieva di partire per le colonie.

Si deve precisare preliminarmente che questo contributo non intende e non può essere esaustivo sia per le caratteristiche dell'intervento, sia per le modeste dimensioni delle fonti che sono reperibili sulla questione, sia per la dispersione delle stesse².

In queste pagine si cercherà di offrire una lettura diacronica rispetto al periodo coloniale italiano, e quindi dal 1883 sino al 1941 e, rispetto al territorio, coprendo i possedimenti d'Africa, la Somalia, la Libia e infine la campagna etiopica sino alla fine delle operazioni belliche in Africa Orientale Italiana.

1. *Assab e le fortune del comandante di stazione*

Se è vero che “le necessità militari del primo presidio coloniale di Assab furono talmente ridotte (poche unità di uomini) che l'esercito non dovette fare particolari scelte su quale fosse ordinamento migliore o più adatto”³, si può affermare, tuttavia, che l'esperienza di due anni di stazione ad Assab abbia consentito al comandante di stazione, maresciallo d'alloggio Enrico Cavedagni, di fare una discreta carriera.

In effetti, sin dal 1882 si avviò un carteggio tra il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Guerra e il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri Reali allo scopo di individuare la consistenza dei militari da inviare a costituire il primo presidio di carabinieri in Africa⁴. I requisiti: essere tutti volontari, con “una ferma da scontare

² Tra gli altri, si rinvia anche a F. CARBONE, *Materiali per una storia dell'Arma dei Carabinieri: il Museo Storico, l'Ufficio Storico del Comando Generale e la normativa per la conservazione dei documenti storici*, in Stato Maggiore dell'Esercito, “Bollettino dell'Archivio dell'Ufficio Storico”, a. 4, n. 7-8, gennaio/dicembre 2004, pp. 7-16, nonché F. CARBONE, *L'Archivio dell'Ufficio Storico dell'Arma dei Carabinieri: l'azione dell'Arma in materia di versamenti archivistici dal 1969 ad oggi*, in F. RIZZI, F. CARBONE, A. GIONFRIDA (a cura), “Archivistica Militare. Temi e problemi”, Roma, Commissione Italiana di Storia Militare, 2012, pp. 183-214.

³ N. LABANCA, *In marcia verso Adua*, Torino, Einaudi, 1993, p. 175.

⁴ Per tutte le vicende si veda F. CARBONE, *Studi sulla presenza militare italiana in Africa: l'istituzione della stazione carabinieri reali di Assab (1883)*, in “Rassegna Storica del Risorgimento”, a. 95, fasc. 2, 2008, pp. 263-294.

nella colonia non minore di due anni”, scelti tra i militari dell’arma a cavallo “onde essere in grado di eseguire perlustrazioni a cavallo” e almeno uno “dovrebbe essere ammogliato”⁵. Quest’ultimo requisito fu rapidamente superato arrivando ad individuare il personale: il brigadiere a cavallo (nel frattempo in avanzamento tanto che partì per Assab con il grado di maresciallo d’alloggio) Enrico Cavedagni di Bologna, in servizio presso la legione Palermo, i carabinieri a cavallo Albino Ghitta di Montecestino, in servizio presso la legione Napoli, Vittorio Tomé di Cremona, in servizio presso la legione Piacenza, poi sostituito da Edoardo Piazzi e Pasquale Iervolino di Ottaviano, in servizio presso la legione Torino.

Il Comando dell’Arma determinò l’inquadramento organico della stazione di Assab alle dipendenze della legione di Napoli, il cui comandante si sarebbe dovuto assicurare anche “del perfetto stato di salute dei militari stessi”⁶.

Il 16 maggio 1883, dopo un viaggio di più di due settimane, iniziarono le attività della piccola stazione carabinieri reali di Assab sotto la direzione di Cavedagni.

Non sembra che Cavedagni abbia avuto difficoltà particolari nel gestire il servizio dell’Arma in tale lontano presidio. Lo schema di lavoro era quello che già si adottava nel Regno.

Il servizio assolto dalle guardie indigene dovette essere particolarmente soddisfacente se “Cavedagni, propose di incorporarli nella stazione carabinieri e assoggettarli a vera e propria disciplina militare, istruendoli nelle particolarità del servizio loro richiesto e dando loro qualche speciale distintivo d’uniforme. Così fu fatto, ed il provvedimento riuscì oltremodo efficace, tanto che ben presto il numero di questi nuovi militi indigeni fu dal R. commissario aumentato”⁷.

Per gli aspetti relativi all’applicazione della legge, era indicato che “gli Italiani in Assab sono trattati colle leggi del nostro paese; gl’in-

⁵ Archivio Storico del Museo Storico dell’Arma dei Carabinieri (d’ora in poi ASM-SCC), faldone 110, fascicolo 4, “Militari da destinarsi ad Assab”, lettera n. 6590, 28 dicembre 1882 del Ministero della Guerra – Segretariato Generale – Divisione Stato Maggiore – Sezione 1°, oggetto: Impianto di una stazione RR. Carabinieri in Assab.

⁶ ASM-SCC, fald. 110, fasc. 4, lettera (minuta) n. 4233, 14 aprile 1883 del Comando dell’Arma dei Carabinieri Reali.

⁷ G. BOELLA, *Ricordi d’Africa. La stazione di Assab*, in “Rivista dei Carabinieri Reali. Rassegna di studi militari e professionali”, a. 8, 1941, pp. 261-265 e, in particolare, p. 263. L’autore riportò alcuni passi di una conversazione avuta oltre quindici anni prima con il Cavedagni.

digeni che turbino come che sia l'ordine pubblico vengono arrestati, tenuti qualche giorno nella stanza di sicurezza della caserma e quindi espulsi dalla colonia”⁸. A tale proposito, va precisato che il comandante della stazione era descritto come “tiranno degli indigeni di professione”⁹.

È interessante evidenziare anche che il Cavedagni indirizzava almeno parte della corrispondenza direttamente al “signor tenente generale comandante generale dei carabinieri reali”. Ciò al fine di sottolineare chiaramente i due tipi di dipendenza ai quali sottostava il comando stazione: da una parte il regio commissario civile per la gestione degli affari quotidiani nel possedimento e, dall'altro, il comando generale che doveva necessariamente essere informato direttamente degli avvenimenti più significativi che avevano luogo in Colonia; alla legione Napoli non restavano che minori aspetti amministrativi e logistici. Ciò assume particolare valore anche tenuto conto che in Patria la corrispondenza delle stazioni carabinieri doveva passare necessariamente tramite la scala gerarchica fino alla legione (che aveva funzioni di comando di corpo) che, raccolti tutti gli elementi, rispondeva al comando generale. È evidente quindi l'importanza politica attribuita alle attività di tale stazione, attesa la particolarità del territorio, nonché il prestigio di Cavedagni che aveva la possibilità di corrispondere direttamente, per motivi di servizio, con il Comandante generale¹⁰.

Riguardo al controllo di polizia esercitato nel piccolo possedimento con particolare riferimento all'attività di carattere informativo, “all'interno della colonia carabinieri e zaptié erano la sorgente di un continuo flusso di moneta italiana, destinata a ripagare il lavoro segreto e di delazione di collaboratori locali”¹¹ accompagnata da un'attività preventiva (sia pure con risultati controversi) per limitare la tratta

⁸ F. CARBONE, *Studi sulla presenza militare italiana in Africa: l'istituzione della stazione carabinieri reali di Assab (1883)*, cit., p. 230.

⁹ P. FELTER, *La vicenda africana, 1895/1896*, Brescia, Vannini, 1935, p. 129, citato in A. DEL BOCA, *Gli Italiani in Africa Orientale*, vol. 1, Bari, Laterza, 1982, p. 164. Del Boca indica il maresciallo come Cavedagna.

¹⁰ Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito (d'ora in poi AUSME), fondo L-7, Eritrea, b. 57, fasc. 24 “Studio prima spedizione in Africa anno 1885”, relazione n. 3, 31 gennaio 1885, avente ad oggetto: Terza relazione del mese di Gennaio 1885 e relazione n. 6 di protocollo, 28 febbraio 1885, avente ad oggetto: 3ª Relazione del mese di Febbraio. Entrambe sono a firma del maresciallo Enrico Cavedagni.

¹¹ A. DEL BOCA, *Gli Italiani in Africa Orientale*, cit., p. 196. Resta il fatto che tale affermazione, allo stato attuale e per quanto riguarda la prima fase della colonizzazione italiana, sembra priva di riscontri.

degli esseri umani: “il più lucroso commercio del territorio di Assab resta sempre, nonostante la sorveglianza del maresciallo Cavedagna e dei marinai dello stazionario, il commercio degli schiavi”¹².

Il ritorno in Italia di Enrico Cavedagni dopo oltre due anni in Eritrea non fu privo di soddisfazioni; ricevette un encomio solenne dal comandante della legione Napoli con la motivazione: “per gli importanti e distinti servizi resi durante il tempo che tenne il comando della stazione di Assab (Africa), e segnatamente nella circostanza dell’occupazione di Beilu[I] per parte delle truppe italiane”¹³. Tale premio fu seguito a brevissima distanza da altri due riconoscimenti non meno significativi: fu anche nominato cavaliere dell’ordine della Corona d’Italia¹⁴, ancora maresciallo d’alloggio dei carabinieri reali, riconoscimento che si può ritenere davvero eccezionale per un sottufficiale dell’epoca. Infine, ottenne la promozione a sottotenente dei carabinieri reali¹⁵. Infatti, nel 1885 il Comando Generale dell’Arma chiedeva di conoscere lo stato di salute dell’ufficiale in vista di un ulteriore impiego in Africa, verosimilmente in sostituzione del tenente Amari, divenuto nel frattempo capitano¹⁶.

Tuttavia, svanita la possibilità di ritornare in Africa, Cavedagni dovette rimanere in Italia¹⁷, con il suo successivo impiego nell’organizzazione territoriale, a partire dal 1886, con il trasferimento alla sezione carabinieri reali di Chioggia¹⁸.

L’ufficiale “il 29 gennaio 1889 in Chioggia (Venezia) si adoperò all’estinzione di un incendio” per il quale fu decorato di medaglia

¹² A. DEL BOCA, *Gli Italiani in Africa Orientale*, cit., p. 167.

¹³ “Bollettino dei Carabinieri Reali” (d’ora in poi BUCRR), a. 8, aprile 1885, p. 188.

¹⁴ Sull’ordine della Corona d’Italia si veda A. ATTOLINI, *L’Ordine Cavalleresco della Corona d’Italia*, in “Rassegna Storica del Risorgimento”, a. 93, 2006, pp. 59-65. La nomina a cavaliere avvenne con R.D. 9 aprile 1885, riportato in BUCRR, a. 8, giugno 1885, p. 278. Tutte le informazioni relative alla vita militare di Cavedagni in qualità di ufficiale di seguito riportate sono tratte dal BUCRR annate 1885/1895 e da “Annuario militare (Ruolino dei Sigg. Ufficiali) dell’Arma dei Carabinieri Reali”, Firenze, Stab. Tipografico G. Passeri, annate 1899/1903.

¹⁵ La promozione ad ufficiale avvenne con R.D. 26 luglio 1885 e la destinazione alla legione Allievi Carabinieri in BUCRR, a. 8, luglio 1885, p. 312 e p. 321.

¹⁶ Archivio Storico dell’Ufficio Storico del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri (d’ora in poi ASUSCC), Documentoteca (d’ora in poi D), fascicolo 38.24.

¹⁷ Per la maggior parte delle informazioni relative alla carriera di Cavedagni quale ufficiale si è fatto riferimento ad “Annuario militare del Regno d’Italia, vol. I – Ufficiali in servizio attivo permanente ed impiegati civili”, Roma, Enrico Voghera, anni 1885-1903.

¹⁸ Determinazione ministeriale del 27 giugno 1886 in BUCRR, a. 9, giugno 1886, p. 301.

d'argento al valor civile. Quello stesso anno fu promosso tenente e destinato a comandare la tenenza di Mestre¹⁹, per essere trasferito alla tenenza di Borgo S. Donnino²⁰. Fu promosso capitano nel 1899 e trasferito prima alla compagnia di Salerno e poi passò a quella di Campagna²¹ per transitare nella posizione di servizio ausiliario nel 1903.

Nell'annuario militare del 1905 Enrico Cavedagni figura in posizione di servizio ausiliario domiciliato nell'ambito del distretto di Treviso.

In occasione dell'ingresso dell'Italia nella Grande Guerra, il Cavedagni, sessantaduenne, si mise a disposizione di un giovane ufficiale dei carabinieri appena giunto nel trevigiano per l'avvio delle operazioni di guerra²².

Per quanto riguarda Cavedagni colpisce non tanto il fatto che egli fosse divenuto ufficiale²³ ma piuttosto il suo veloce passaggio di ruolo. Infatti, nel 1882 egli era ancora brigadiere, sia pure in avanzamento a maresciallo d'alloggio mentre, tre anni dopo, nel 1885 era già sottotenente.

Un'ultima annotazione è relativa alla concessione del titolo di cavaliere dell'ordine della Corona d'Italia. Tale riconoscimento, che rimase isolato per Cavedagni, costituiva evidentemente un'ampia ricompensa per l'ottimo servizio prestato poiché il titolo di cavaliere era concesso molto raramente, in questo periodo storico, ai sottufficiali.

In definitiva, l'esperienza biennale in Africa portò a Cavedagni benefici di carriera e riconoscimenti che in un caso o nell'altro sarebbero arrivati più tardi o, addirittura, sarebbero stati ben difficili da ottenere.

¹⁹ ASUSCC, D, fasc. 386.8, Ispezione – Legione Territoriale dei Carabinieri Reali di Verona.

²⁰ ASUSCC, D, fasc. 506.8, Legione territoriale dei Carabinieri Reali, n. 323 di prot., 13 agosto 1899.

²¹ Determinazione ministeriale 12 luglio 1900 in "Annuario Militare (Ruolino dei Sigg. Ufficiali)", p. 23.

²² G. BOELLA, *Ricordi d'Africa. La stazione di Assab*, in "Rivista dei Carabinieri Reali. Rassegna di studi militari e professionali", cit., p. 261.

²³ Per i percorsi ordinari dei marescialli d'alloggio meritevoli di essere proposti all'avanzamento a ufficiale, si rinvia a F. CARBONE, *Dalla scuola "di esperienza" ai corsi per futuri ufficiali: La Scuola per Marescialli d'alloggio aspiranti al grado di Sottotenente (1883-1907)*, in "Rassegna dell'Arma dei Carabinieri", a. 52, n. 4, 2004, pp. 71-88. Per la rapidità della nomina di Cavedagni ad ufficiale non risulta la frequenza di alcun corso.

2. Massaua, Asmara e gli ufficiali dell'Arma

A partire dal 1885, un ufficiale fu inviato in Africa. Il “Comando della Sezione fu affidato al tenente Amari di Sant’Adriano Nobile Antonio, giunto in Massaua il 7 marzo 1885, il quale venne promosso capitano in data 11 ottobre dello stesso anno”²⁴.

Già ufficiale dei bersaglieri a circa 30 anni d’età, con il grado di tenente, era transitato nell’Arma dei Carabinieri Reali prestando servizio presso le legioni di Napoli, Roma e Firenze prima di imbarcarsi per l’Africa il 20 febbraio 1885 all’età di 37 anni. Al momento della partenza l’ufficiale era già in valutazione per la promozione al grado superiore, tanto che, dopo un periodo di circa un anno, ritornò in patria promosso capitano. Come ricompensa per l’attività condotta in colonia, l’Amari fu insignito della croce di cavaliere dell’ordine della Corona d’Italia con decreto del 3 dicembre 1885 con la seguente motivazione: “per attività nel servizio ed elevato morale di cui ha dato prova nei Presidii d’Affrica”. Solamente con l’istituzione della medaglia a ricordo delle campagne d’Africa, avvenuta con regio decreto 3 novembre 1894, fu autorizzato ad indossare uno speciale distintivo per le operazioni a cui aveva partecipato²⁵.

Sino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, si succedettero 10 ufficiali presso il reparto carabinieri che operava in Eritrea²⁶:

- Amari di S. Adriano nobile Antonio, dal 7 marzo 1885 al 7 marzo 1886;
- Boy signor Antonio, dal 7 marzo 1886 al 9 luglio 1888;
- Dall’Aglia sig. Estelberto, dal 9 luglio 1888 al 9 luglio 1889;
- Locascio cav. Roberto, dal 9 luglio 1889 al 17 giugno 1890;
- Tombolato sig. Paolo, dal 17 giugno 1890 al 19 agosto 1891;
- Amenduni cav. Alfredo, dal 19 agosto 1891 al 5 maggio 1899²⁷;

²⁴ CARABINIERI REALI – COMANDO DELLA SEZIONE D’AFRICA, *Memorie Storiche*, Asmara, A. A. & F. Cicero, 1923, p. 5. Sull’argomento anche MINISTERO DELLA GUERRA – COMANDO DEL CORPO DI STATO MAGGIORE – UFFICIO STORICO, *Storia militare della Colonia Eritrea*, vol. 1 (1869-1894), p. 279.

²⁵ *Giornale Militare Ufficiale* (d’ora in poi GMU) 1894, p. 597, R.D. n. 463 che istituisce una medaglia a ricordo delle campagne d’Africa e p. 800, istruzione per l’esecuzione del R.D. n. 463.

²⁶ ASUSCC, D, fascicolo 38.24(3).

²⁷ In “*Annuario Militare del Regno d’Italia*”, vol. I, 1913 risulta colonnello. Nel 1915 riveste il grado di maggiore generale.

- Craveri cav. Federico, dall'11 luglio 1899 al 28 settembre 1903²⁸;
- Andreini cav. Torquato, dal 28 settembre 1903 al 3 giugno 1907;
- Artuffo cav. Luigi, dal 3 giugno 1907 al 30 agosto 1909;
- Nobile Enrico, dal 30 agosto 1909 al 1914.

Di questi dieci ufficiali, Amenduni (1915) fu l'unico a raggiungere il grado di maggior generale, Amari (1904), Andreini (1920) e Artuffo (1920) furono nominati colonnelli, mentre gli altri terminarono la carriera nei gradi più bassi (Tombolato e Craveri tenenti colonnelli) e comunque non è stato possibile reperire ulteriori dati. Lo Cascio, Nobile, Boy risultano capitani, mentre di Dall'Aglio non sono state reperite notizie. Emerge con una certa evidenza che il grado raggiunto da alcuni di questi ufficiali è significativo. In effetti si deve considerare che, sino al 1916, le posizioni da generale da una furono elevate a due e che i colonnelli erano tredici.

Si può dire che, dallo sbarco di Amari, l'evoluzione organizzativa e operativa del reparto consentì di costituire la Compagnia Carabinieri Reali dal 30 giugno 1887. Nel 1892 fu affidato alla compagnia dell'Eritrea un nuovo incarico: "per la soppressione dell'Ufficio di P.S. e relative guardie indigene [...] la compagnia oltre alle proprie attribuzioni ed a quelle proprie degli uffici di P.S. del Regno, disimpegna in Eritrea il servizio e tiene l'amministrazione del maggiore stabilimento carcerario della Colonia, il Reclusorio di Assab"²⁹.

Va riconosciuto, quindi, un discreto allargamento delle competenze, che abbracciano funzioni e compiti che, in Italia, erano assolti da altri organismi. Dalla corrispondenza analizzata poc'anzi si può anche apprezzare il peso nelle relazioni tra diversi organismi militari, facendo valere il giudizio espresso da quello che oggi si potrebbe definire il comandante in teatro operativo a proposito della valutazione dei comandi in Italia. Questi non avevano sufficienti elementi per valutare la situazione sul terreno, basandosi unicamente sui rapporti pervenuti e sulle disposizioni generali che regolavano il servizio dell'Arma in Italia, probabilmente senza tener conto delle contingenze della realtà africana.

²⁸ Altrove si indica la sua permanenza in Africa per circa sei anni: cfr. M. PAGANO, *Il Colonnello Federico Craveri*, in "Rivista dei Carabinieri Reali", a. 8, 1941, pp. 151-161.

²⁹ ASUSCC, D, fascicolo 38.24(3).

3. *La guerra italo-turca: esperienze della prima occupazione*

Il conflitto italo-turco portò all'occupazione di una vasta zona costiera soprattutto nelle prime fasi delle operazioni belliche³⁰. A proposito dell'opera dell'Arma, oltre a segnalare l'invio di contingenti di carabinieri, si riporta la presenza in quei territori del già citato Craveri dapprima come comandante della polizia di Tripoli e dintorni e poi come privato cittadino sino al 1916, quando fu richiamato per la Grande Guerra³¹.

La figura di Craveri merita una certa maggiore attenzione, che prima non è stato possibile attribuire nel ricordarlo come comandante della Compagnia carabinieri reali in Eritrea. In realtà, l'ufficiale sembra essere quasi un degno protagonista di un romanzo. Entrato nell'Arma nel 1885 proveniente dall'Esercito, dal 1890 al 1896 prestò servizio in Eritrea con il grado di tenente e di capitano. Tornato in Italia vi restò circa un anno quando nel 1897 partecipò, sino al 1900, a quella che può essere considerata una delle prime missioni internazionali di mantenimento della pace contemporanee: la crisi di Creta. Craveri vi rimase per circa tre anni e, quale primo comandante, provvide a costituire la gendarmeria cretese³², modello apprezzato ed efficiente tanto da ricevere il plauso degli altri Paesi. Con la fine di tale esperienza ripartì quasi immediatamente per l'Eritrea, dove restò dal 1900 al 1904. Al termine di questa seconda fase in Africa rientrò in Italia e dopo poco, nel 1907, chiese di passare in servizio ausiliario, per essere richiamato poi nel 1911 a causa del conflitto italo-turco e rimanere in Libia per cinque anni, sino al richiamo alle armi nel 1916. In tale periodo, dopo aver svolto le funzioni di comandante della polizia (nel 1911), si dedicò all'attività in campo civile sempre in Libia, sia con l'avvio di un'attività agricola, sia mantenendo alcuni incarichi: assessore presso il tribunale di Misurata, componente della commissione

³⁰ Si veda N. LABANCA, P. VENUTA, *Bibliografia della Libia Coloniale 1911-2000*, Firenze, Leo S. Olschki, 2004.

³¹ ENTE EDITORIALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI, *Carabinieri, 1814-1980*, Roma, 1981, pp. 316-329. Più recentemente: A. FERRARA, *Storia documentale dell'Arma dei Carabinieri. A cavallo di due secoli: dalle prime missioni all'estero all'epopea della Grande Guerra*, Roma, Ente Editoriale dell'Arma dei Carabinieri, 2007, pp. 200-235.

³² Sul punto M.G. PASQUALINI, *Missioni dei Carabinieri all'estero 1855-1935*, Roma, Ente Editoriale dell'Arma dei Carabinieri, 2001, pp. 44-45.

consultiva dell'Ufficio fondiario di quella città e consigliere di sconto della Banca d'Italia a Tripoli³³.

In definitiva, almeno per Craveri si può parlare di un professionista delle operazioni all'estero. Emerge anche un forte legame con l'Africa e, probabilmente, anche uno stile di vita diverso da quello comune agli ufficiali dei carabinieri del tempo che lo portò prima a congedarsi con il grado di capitano per ritornare alla vita civile e poi, nuovamente, sotto le armi nei conflitti che seguirono. Più in generale, a proposito di Craveri, si può apprezzare come egli sia stato studiato quale il primo comandante della gendarmeria cretese, mentre la sua esperienza africana, che costituisce *magna pars* del curriculum militare, è passata in secondo piano³⁴.

Un secondo personaggio che sembra interessante analizzare sempre in connessione con la guerra italo-turca è Rocco Vadalà. Per chi si occupa di storia delle colonie, è ricordato piuttosto come l'autore di un volumetto relativo alla sua esperienza vissuta durante le operazioni belliche contro l'Etiopia³⁵.

Anche in questo caso è necessario sintetizzare brevemente la sua carriera militare: Rocco Vadalà da carabiniere risultava in servizio presso la legione di Bari (competente per la Calabria), quando fu insignito della medaglia d'argento per il terremoto del 28 dicembre 1908 che colpì Reggio Calabria e Messina³⁶.

Nei gradi di vicebrigadiere, brigadiere e maresciallo d'alloggio, per quattro anni (dall'11 novembre 1911 al 4 settembre 1914), partecipò alla guerra italo-turca e alle successive operazioni di organizzazione delle forze dell'ordine locali, ottenendo la nomina a sottotenente in servizio permanente per meriti. A tal proposito ci si deve necessariamente soffermare su tale avanzamento. All'epoca il transito di ruolo da sottufficiale ad ufficiale non rappresentava un traguardo impossibile, anzi il passaggio di categoria e quindi di *status* socia-

³³ Si veda, M. PAGANO, *Il Colonnello Federico Craveri*, cit., pp. 151-161.

³⁴ M.G. PASQUALINI, *Missioni dei Carabinieri all'estero 1855-1935*, Roma, Ente Editoriale dell'Arma dei Carabinieri, 2001, pp. 44-45.

³⁵ R. VADALÀ, *Fiamme d'argento in Abissinia: le bande dei Carabinieri Reali alla battaglia di Gunu Gadu*, Roma, Unione editoriale d'Italia, 1937, poi apparso nuovamente con il titolo *Fiamme d'argento in Abissinia: le bande dei Carabinieri Reali alla battaglia dell'Ogaden*, Salerno, Edizioni Fratelli Di Giacomo, 1942. Inoltre, diede alle stampe *Ricordi fiumani (1919-1920) e delle guerre (1915-18-1936) per il maggiore Rocco Vadalà*, Salerno, Editori Fratelli Di Giacomo, 1942.

³⁶ BUCCRR, 1910, p. 117.

le fu una costante dell'Arma dei Carabinieri³⁷. Nella quasi generalità dei casi, comunque, si doveva essere sottoposti ad una procedura di tipo concorsuale. Ma non per Vadalà. Infatti, in base al regio decreto 11 gennaio 1912 n. 2 relativo "alla nomina ad ufficiale effettivo di sottotenenti di complemento e di sottufficiali del corpo di spedizione in Tripolitania e Cirenaica", fu possibile procedere alla nomina degli ufficiali di complemento con il transito in servizio permanente effettivo a domanda, sia pure in difetto dei requisiti previsti per le leggi di avanzamento dell'epoca³⁸.

Rientrato in Italia nel 1914, vi rimase un anno prima di essere mobilitato allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, prendendo parte a tutto il conflitto. Vadalà ricevette numerosi riconoscimenti: sei encomi per il comportamento tenuto al fronte durante la guerra, tre medaglie d'argento al valor militare e due di bronzo. Inoltre ottenne una promozione a capitano per merito di guerra.

Addetto al Corpo d'occupazione interalleato a Fiume, dopo la marcia di Ronchi, vi rimase sino al 6 maggio 1920, quando abbandonò definitivamente l'impresa dannunziana. Tornò al servizio territoriale sino al 1927 quale ufficiale in servizio effettivo e continuò a permanere nell'Arma sino al 1934 in posizione ausiliaria. In tale *status* giuridico ottenne la nomina a maggiore. Partecipò poi alla campagna d'Etiopia con le bande autocarrate che dalla Somalia penetrarono in Etiopia nell'ambito della colonna Agostini; nel corso di tali operazioni fu insignito di un'altra medaglia d'argento al valor militare.

Fu ricollocato definitivamente in congedo il 30 novembre 1936. Se si vuole semplicemente analizzare la sua carriera militare e le ricompense ricevute, sicuramente si deve dare atto che si trattava di un uomo d'azione che non si sottraeva ai rischi della guerra. Analizzando invece il comportamento di questo ufficiale quale appartenente all'Arma dei Carabinieri la prospettiva sembra cambiare.

Infatti, il generale Carlo Contestabile, suo superiore mentre nel 1934 Vadalà reggeva il comando della compagnia carabinieri di Rovi-

³⁷ Secondo quanto riportato altrove, "solo i carabinieri continuarono a curare una certa mobilità interna [riferita all'ingresso dei sottufficiali nella carriera degli ufficiali], che era stata una delle più interessanti caratteristiche dei quadri del vecchio esercito piemontese": cfr. G. ROCHAT, G. MASSOBRIO *Breve Storia dell'Esercito Italiano dal 1861 al 1943*, Torino, Einaudi, 1978, p. 99.

³⁸ GMU 1912, circolare n. 31 (Segretariato Generale), 23 gennaio 1912, Disposizioni esecutive per la nomina ad ufficiale effettivo di sottotenenti di complemento e di sottufficiali del corpo di spedizione, art. 2.

go, lo valutava con molto rigore, ritenendo che fosse sicuramente un ufficiale eccezionale in caso di impiego in operazioni belliche dove il coraggio e l'ardimento sarebbero stati requisiti indispensabili, mentre in tempo di pace egli aveva dimostrato alcune difficoltà³⁹.

Sembra potersi affermare che Vadalà rappresenta bene una figura di ufficiale dei carabinieri atipica: desideroso di mettersi in mostra ed evidenziare il proprio coraggio e sprezzo del pericolo in situazioni di carattere eccezionale o comunque molto particolari, non si faceva apprezzare per quelli che erano i requisiti richiesti ad un ufficiale dei carabinieri, ovvero capacità d'iniziativa e d'azione, in situazione ordinarie di gestione amministrativa e di indagini di polizia giudiziaria. Va detto, guardando alle figure che lo hanno preceduto e delle quali si è trattato sia pure sommariamente, che non rappresenta la categoria, ma una evidente eccezione. D'altronde non va dimenticato che egli ha attraversato, in armi, tre conflitti, mentre non poté partecipare alla Seconda Guerra Mondiale solamente per l'età avanzata.

4. *L'impresa etiopica: il generale Hazon e il sottotenente Faiola*

Azolino Hazon costituisce una figura molto particolare di ufficiale dell'Arma. In questo caso è utile riportare un breve profilo biografico dell'ufficiale: nominato sottotenente nel 1906, ufficiale degli Alpini, partecipò alla guerra italo-turca nel 1912 e transitò nell'Arma il 31 marzo di quell'anno. Partecipò alla Prima Guerra mondiale meritando la croce di guerra al valor militare. Fece parte della Missione Italiana a Parigi nell'ottobre 1918. Durante la sua carriera nell'Arma disimpegnò incarichi di comando presso le legioni Allievi, Verona, Genova, Alessandria e Roma. Comandò la legione di Napoli nel 1935 e prese parte alla campagna dell'Africa orientale, nel corso della quale guadagnò una medaglia di bronzo al valor militare. Fu promosso generale di brigata per meriti eccezionali e comandò prima la 4^a, poi la 5^a Brigata Carabinieri. Promosso generale di divisione nell'ottobre 1940, ebbe il comando della 2^a Divisione "Podgora". Nominato il 22 giugno 1942 vice Comandante Generale dell'Arma, il 23 febbraio 1943 conseguì il grado di generale di corpo d'armata e divenne, sotto la stessa data, Comandante Generale dell'Arma.

³⁹ ASUSCC, D, fascicolo 1086.11.

Il 19 luglio di quell'anno, mentre forze aeree alleate bombardavano pesantemente Roma, l'alto ufficiale volle recarsi, con il suo Capo di S.M. colonnello Ulderico Barengo, a constatare di persona l'entità dell'attacco e l'efficienza dei dispositivi di soccorso. Giunto al quartiere San Lorenzo, sopraggiunse una nuova incursione aerea e i due ufficiali perirono sotto il bombardamento⁴⁰.

Come anticipato, la figura di Hazon è molto particolare perché attraversa tutte le guerre della sua generazione (guerra italo-turca, due guerre mondiali, campagna d'Etiopia) svolgendo servizio come ufficiale combattente e come ufficiale dell'Arma territoriale sino a ricoprire incarichi prestigiosi che lo portarono ad assurgere alla carica più importante per un militare dei Carabinieri: quella di Comandante Generale. Quest'ultima carica fu ricoperta in uno dei periodi più difficili della storia nazionale senza dare la possibilità ad Hazon, ucciso dalle bombe alleate che colpirono il quartiere San Lorenzo a Roma, di poter gestire il momento più critico legato alle vicende belliche dell'ultimo conflitto mondiale, cioè la seduta del Gran Consiglio del fascismo del 25 luglio 1943.

Resta evidente che, solamente analizzando il suo curriculum professionale e in attesa di poter analizzare il suo profilo d'ufficiale, la campagna d'Etiopia costituì un innegabile trampolino di lancio per velocizzare la sua carriera grazie alla promozione a generale di brigata per meriti eccezionali, aprendogli così la possibilità di una ascesa decisamente più veloce rispetto ai suoi parigrado.

La campagna d'Etiopia rappresentò un'esperienza bellica altamente complessa per gli italiani e anche per i carabinieri. A tal proposito si ritiene necessario prestare la giusta attenzione ad un altro ufficiale: il tenente Alberto Faiola. Un breve profilo biografico è indispensabile per evidenziare, sia pure a grandi linee, la sua esperienza sotto le armi e in particolare in Africa⁴¹. Faiola nacque a Segni (Roma) il 2 aprile 1903 ed è deceduto a Roma il 9 febbraio 1980. Diplomato ragioniere, vice-brigadiere in congedo si segnalò per richiamo in servizio oltremare in data 19 novembre 1935. Richiamato con il grado di brigadiere, prese servizio per l'impiego in Africa Orientale Italiana (Campagna d'Etiopia) e successivamente presso la legione Carabinieri Reali di Asmara. Nel 1937 avanzò domanda di nomina a sottotenente di complemento

⁴⁰ ASUSCC, Biblioteca, Biografie dei Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri, *ad vocem*.

⁴¹ Biografia dell'ufficiale reperibile in ASUSCC, n. 57/12-2010 di prot. senza data.

dell'Arma; una corrispondenza ufficiosa del suo Comandante di legione Carabinieri Reali di Asmara, colonnello Angelo Cerica, riporta che "è un bravissimo sottufficiale, che è vivamente benvenuto da S.E. il Maresciallo Badoglio, al quale fu addetto durante la recente campagna di guerra, ed ha prestato ottimo servizio, con alto rendimento, specie nel campo informativo alle mie dipendenze". Così, il Faiola fu promosso al grado di sottotenente di complemento dell'Arma e destinato al comando della tenenza di Cheren (Legione Asmara) per svolgere l'esperimento di prima nomina dal 1° al 31 gennaio 1938⁴²; contestualmente, il neopromosso ufficiale chiese il trattenimento in servizio in A.O.I. al termine del predetto esperimento. Dal 1° febbraio 1938 l'Ufficiale era considerato richiamato in servizio presso la Legione CC.RR. di Asmara. Dal 5 al 15 aprile 1939 ricoprì l'incarico di comandante interinale della tenenza di Dessié e, dal 19 aprile successivo, fu a disposizione del Gruppo CC.RR. di Gondar, mentre dal 22 maggio al 26 giugno 1939 assunse il comando della sezione zaptié del Quartier Generale Truppe Governo Amara. Infine, dal 21 agosto al 18 ottobre 1939, assolse le funzioni di ufficiale pagatore presso l'amministrazione del Gruppo. Successivamente, dal 24 gennaio 1940 cessò di far parte del Comando Truppe del R. Governo Amara per rimpatrio e sotto la stessa data fu collocato in congedo a domanda. In riconoscimento dell'impegno profuso nelle operazioni furono conferiti al Faiola un encomio solenne dal Governatore dell'Amara e, inoltre, fu insignito di una medaglia di bronzo al valor militare, sempre nel grado di sottotenente.

Con lo scoppio delle ostilità fu richiamato in servizio tanto che, nell'agosto del 1940, il sottotenente di complemento Alberto Faiola risultava in forza presso l'Ufficio Concentramento Militare Telegrafico di Roma Piazza San Silvestro. Tale incarico eminentemente sedentario non doveva interessare l'ufficiale se, in data 4 agosto successivo, presentò istanza per chiedere l'assegnazione ai comandi mobilitati per le operazioni belliche anche oltremare. Il mese successivo fu proposto per l'avanzamento al grado di tenente di complemento, grado che ottenne di lì a poco. Inviato in Libia come militare mobilitato, dal dicembre 1940 al 21 gennaio 1941 fu impiegato quale comandante della 702^a Sezione CC.RR. mista mobilitata, tanto che, durante le operazioni belliche, fu ferito e poi catturato dagli Inglesi nel corso dell'offensiva

⁴² "Bollettino Ufficiale del Ministero della Guerra", 1937, p. 5590.

che portò all'occupazione di Tobruk nel gennaio 1941. Successivamente, fu rimpatriato dalla prigionia di guerra per ferita riportata in combattimento. Con regio decreto 2 settembre 1943 fu trasferito in servizio permanente effettivo per merito di guerra.

Le vicende di Faiola si intrecciano con quelle di altri personaggi molto più famosi e noti: tra la fine di agosto e il settembre 1943 fu nominato responsabile del drappello di militari dell'Arma addetti alla custodia di Mussolini presso l'albergo sito a Campo Imperatore. La scelta del Comandante Generale dell'epoca, Generale di Corpo d'Armata Angelo Cerica, fu dettata dalla considerazione che "fu da me inviato ad assumere il comando del drappello addetto alla sorveglianza di Mussolini quando si rese necessario procedere alla sostituzione di altri ufficiali che si erano dimostrati inadatti all'incarico perché inclini a soggiacere a fenomeni di pietismo verso il detenuto. Scelsi il Faiola perché – avendolo avuto ai miei ordini in Africa Orientale ed al fronte Cirenaico Egiziano – lo conoscevo come non tenero verso il fascismo ed ufficiale deciso e coraggioso"⁴³. Dal settembre 1943 al febbraio 1944 assunse il comando della Tenenza CC di Bracciano che lasciò per raggiungere il Nord (RSI) su disposizione superiore. Successivamente, fu arrestato e rimase associato alle carceri di Brescia dal 1° maggio al 20 giugno 1944. Riprese servizio di lì a poco nella Guardia Nazionale Repubblicana in provincia di Brescia⁴⁴.

La commissione per l'esame del comportamento all'atto e dopo l'armistizio degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri di grado inferiore a Colonnello nel giugno 1948, al termine dell'istruttoria a suo carico lo ritenne meritevole di rimanere in servizio.

In data 30 luglio 1948 assunse l'incarico di comandante della Tenenza di Sessa Aurunca. Nel 1951 risultava tenente della riserva consegnatario del magazzino presso la Legione Territoriale dei Carabinieri di Ancona⁴⁵. Dal 1953 al 1956, con il grado di Capitano della

⁴³ ASUSCC, D, fascicolo 1279.14, lettera n. 109 di prot. RP, 5 aprile 1946 del Comando Militare Territoriale di Bologna.

⁴⁴ La Guardia Nazionale Repubblicana aveva sostituito l'Arma dei Carabinieri nel controllo del territorio della Repubblica Sociale Italiana ed era nata con l'incorporamento della Polizia dell'Africa Italiana, della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale e, per quanto fu possibile sino all'invio nei campi di internamento, dei carabinieri rimasti in servizio in Nord Italia; cfr. P. MECCARIELLO, *In nome dello Stato. Le forze militari di polizia in Italia 1943-1945*, Roma, Ente Editoriale per il Corpo della Guardia di Finanza, 2005, pp. 77-100.

⁴⁵ BUCC, *Ruolino Ufficiali*, Roma, Istituto Tipografico dello Stato, 1951, p. 164.

riserva, secondo una pubblicazione a stampa di quegli anni, era in forza all'VIII Battaglione Carabinieri Lazio – Roma⁴⁶. Dal 1959 prestò servizio presso la Legione Allievi di Roma quale Comandante della Compagnia Comando, dove terminò il proprio servizio conseguendo il grado di Primo capitano⁴⁷.

L'Africa ebbe un peso determinante nella vita di Faiola. Partito dall'Italia con il grado di vicebrigadiere, vi fece ritorno dopo 5 anni con i gradi di sottotenente. Promosso tenente di complemento in congedo, con lo scoppio della guerra partì nuovamente per le operazioni belliche in Africa Settentrionale partecipandovi attivamente tanto da ottenere il passaggio in servizio permanente effettivo.

Anche nel caso del Faiola l'esperienza in Africa si intreccia inestricabilmente con quella condotta successivamente in Italia ed è proprio l'esperienza coloniale a farne apprezzare le qualità, rispetto altri parigrado con un diverso percorso professionale.

5. *La Somalia e Ulderico Barengo*

Per quanto riguarda la Somalia, si è ritenuto di orientare la scelta della figura da presentare focalizzando l'attenzione sul maggiore Ulderico Barengo.

Una scheda biografica realizzata dall'Ufficio Storico del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri riporta brevemente il percorso di carriera dell'ufficiale. In particolare, nominato sottotenente di Fanteria il 30 maggio 1915 partecipò alla Grande Guerra⁴⁸. Rientrato in Italia il 24 maggio 1920 svolse numerosi incarichi. Promosso maggiore e poi tenente colonnello, ebbe importanti funzioni presso il Comando

⁴⁶ BUCC, Roma, Istituto Tipografico dello Stato, 1953, p. 192, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri – *Annuario degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri*, Roma, Istituto Tipografico dello Stato, 1955, p. 196, Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri – *Annuario degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri*, Roma, Istituto Tipografico dello Stato, 1956, p. 206.

⁴⁷ COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI, *Annuario degli Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri 1959 (aggiornato a tutto il 1° luglio 1959)*, Roma, Istituto Tipografico dello Stato, 1959, p.159. Dichiarazione dell'Ufficiale in data 6 dicembre 1960 ove si firma Primo Capitano, ASUSCC, D, 807.8 (44).

⁴⁸ ASUSCC, Biblioteca, *Biografie dei Capi di Stato Maggiore del Comando Generale, ad vocem*. Barengo fu autore di numerose pubblicazioni tra articoli, saggi e volumi.

Generale dell'Arma, tra le quali quella di Capo Ufficio Servizio e Situazione.

Per quanto riguarda l'esperienza coloniale, nell'agosto 1935 partì per l'Eritrea destinato alle truppe mobilitate per la campagna etiopica 1935-1936 e nell'agosto del 1936, passato in Somalia, assunse il comando della Divisione Carabinieri di Mogadiscio. Nel corso di tale campagna venne solennemente encomiato dal Comandante del 2° Corpo d'Armata, per essere rimpatriato nell'ottobre 1937. Continuò la sua carriera in Italia sino alla promozione a colonnello e alla successiva nomina a capo di stato maggiore del Comando Generale dell'Arma nell'ottobre 1940. Il 19 luglio 1943, come abbiamo visto, si recò insieme al Comandante Generale, Azolino Hazon, nel quartiere romano di San Lorenzo dove rimase vittima del bombardamento aereo alleato. Fu decorato di Medaglia d'Argento al Valor Militare alla memoria.

In realtà, a ben vedere, si tratta di un ufficiale che aveva una doppia professionalità, quella di combattente a partire dalle esperienze vissute durante il primo conflitto mondiale sino alla campagna italo-etiopica, e quella istituzionale, ove aveva avuto modo di distinguersi sia in incarichi di comando quale ufficiale dell'Arma territoriale (ovvero di un organismo il cui compito principale era il controllo del territorio) sia in incarichi di *staff*.

Barengo sviluppò poi un'altra dote, ovvero l'attenzione verso la storia dell'Istituzione a cui apparteneva o verso argomenti con i quali aveva avuto familiarità, dando alle stampe numerosi contributi e qualche monografia. In questa sede si cita unicamente il contributo collegato all'esperienza di Barengo in Africa⁴⁹.

In relazione alla carriera di Ulderico Barengo e alla sua esperienza in Colonia (Etiopia e Somalia) e all'estero (Albania), si può affermare che si trattasse di un ufficiale di vaste capacità. Non è un caso, infatti, che egli assunse l'incarico di capo di stato maggiore del Comando Generale a partire dal 1940 e sino al giorno della sua morte in servizio (19 luglio 1943). La carriera di Barengo, a differenza di quella di Vadalà, rappresenta bene il profilo caratteristico di un ufficiale dei carabinieri. Capacità di gestione di eventi contingenti, iniziativa, tatto, cultura generale ben al di sopra alla media, con esperienza all'estero. In effetti, deve essere messo in luce come le bombe alleate fecero uscire di scena due personaggi di alto livello per l'Arma dei Carabinieri Reali, in un

⁴⁹ U. BARENGO, *La giurisdizione penale del Cadi in Somalia*, in "Rivista dei Carabinieri Reali", a. 6, n. 2 marzo-aprile 1939, pp. 124-130.

periodo difficilissimo le cui ripercussioni sarebbero ricadute sui suoi militari sino alla fine delle ostilità in Italia.

6. *La fine dell'Impero e gli ufficiali dei carabinieri*

Una situazione diversa e particolare fu quella vissuta da Leonetto Taddei. Secondo quanto riportato da una breve nota biografica redatta dall'Ufficio Storico dei Carabinieri, si possono estrapolare alcune informazioni sulla sua carriera militare. Nato a Livorno il 6 febbraio 1888 e deceduto a Roma il 27 febbraio 1970. Sottotenente nel 1907, nel 1912 partecipò alle operazioni in Tripolitania e Cirenaica. Transitò nel 1913 nell'Arma dei Carabinieri⁵⁰. Dal 1914 fu destinato a comandi territoriali e mobilitati in Italia. Proseguì la sua carriera sino a giungere al grado di tenente colonnello nel 1927 ed essere poi trasferito d'autorità in Tripolitania il 29 marzo 1928. Per la condotta tenuta dall'Ufficiale durante le operazioni belliche in Tripolitania, fu nominato Cavaliere dell'Ordine Coloniale della Stella d'Italia con R.D. 1° dicembre 1930. Inoltre, nel 1931 fu insignito dell'onorificenza di Cavaliere dei SS. Maurizio e Lazzaro e Cavaliere Ufficiale dell'Ordine Coloniale della Stella d'Italia, mentre nel 1932 gli fu concessa l'onorificenza di Cavaliere Ufficiale dell'Ordine della Corona d'Italia. Rientrato in Italia all'inizio del 1934, divenne colonnello per essere destinato al VII Corpo d'Armata per incarichi speciali il 10 maggio 1940.

Promosso generale di brigata il 1° gennaio 1941, il 6 luglio successivo fu fatto prigioniero nel territorio del Galla Sidamo. Ritornò in patria il 23 agosto 1944 per essere destinato al Comando Generale dell'Arma. Per il comportamento tenuto in Africa Orientale ebbe la nomina a Grande Ufficiale dell'Ordine Coloniale della Stella d'Italia e la Croce al Merito di Guerra per la partecipazione alle operazioni militari nel periodo 1940-1943.

Nel 1945 fu promosso Generale di Divisione e nominato Vice Comandante Generale. Infine, gli fu concessa "sul campo" anche una medaglia di bronzo al valor militare.

Il 6 febbraio 1952 fu collocato nella riserva per raggiunti limiti di età, ma rimase in servizio temporaneo a disposizione del Comando Generale sino al 5 aprile successivo.

⁵⁰ Il profilo di Taddei è stato estratto da: ASUSCC, Biblioteca, Biografie dei Vice Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri, *ad vocem*.

Anche in questo caso l'ufficiale in questione svolse un primo periodo di pochi mesi in Cirenaica e Tripolitania e poi un secondo periodo con il grado di tenente colonnello, che lo tenne impegnato nella stessa area per oltre 6 anni. Allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale fu mobilitato in Africa Orientale Italiana ove rimase con il grado di Generale di Brigata sino alla sua prigionia da parte degli Inglesi, dalla quale rientrò in Italia nell'agosto 1944 per assumere gli incarichi di generale alle dipendenze del Comando Generale, fino alla nomina a vice Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, incarico che all'epoca poteva essere considerato il massimo nella carriera di un ufficiale dei Carabinieri. Tale ultima progressione di carriera è particolarmente significativa ove si consideri che Taddei rientrava da circa 3 anni di prigionia in mano alleata.

Conclusioni

L'esposizione dei profili di carriera dei militari analizzati in queste pagine permette di presentare alcune prime conclusioni. Innanzitutto, emerge come la quasi totalità dei militari citati fosse inviata nelle colonie su base volontaria. Quasi tutti coloro che sono stati analizzati hanno messo in evidenza, attraverso i rispettivi *curricula* professionali, come il periodo di servizio in Africa abbia contribuito all'incremento del valore dei singoli agli occhi dei superiori, fossero questi dell'Arma o dell'Esercito, sino a consentire ai primi di percorrere una carriera significativa in relazione alla provenienza e ai profili di carriera del periodo.

Si è cercato di offrire anche una visione che potesse coprire tutto l'arco temporale della vita delle colonie italiane e, per quanto possibile, tutti i teatri operativi interessati. Ciò, in effetti, ha avuto anche una seconda funzione, ovvero mostrare come nell'esperienza coloniale non fosse raro che l'ufficiale potesse fare più periodi di permanenza in Africa nel corso della carriera come nel caso, forse più significativo, del generale Leonetto Taddei che visse l'esperienza in tre distinti momenti della vita professionale e anche in differenti contesti.

Sicuramente, questo contributo rappresenta un primo tentativo di leggere i percorsi di vita e di carriera di alcuni carabinieri attraverso l'Africa, che diventa il continente di maggiore attrazione rispetto alle realtà offerte dal servizio sul territorio del Regno d'Italia ad ogni militare dell'Arma.

Si deve riconoscere, inoltre, che si evidenzia un ulteriore fattore di analisi e di riflessione, ovvero anche quanto l'esperienza maturata in colonia fosse effettivamente significativa per i successivi avanzamenti. In tal modo sono state offerte alcune riflessioni, per quanto possibile generali, per quanto riguarda i professionisti dell'ordine e della sicurezza pubblica: i Carabinieri Reali e, particolarmente, gli ufficiali e i sottufficiali che contraevano sicuramente ferme maggiori.

Restano ancora da approfondire temi come, ad esempio, i rapporti con la popolazione locale, con gli italiani presenti, con cittadini stranieri, ecc. Ma resta soprattutto da studiare la posizione di questi militari all'interno del complesso sistema di relazioni sociali e professionali che si mantenevano in colonia e, per quanto riguarda l'esperienza vissuta, il ritorno al servizio ordinario sul territorio metropolitano, nonché quanto fosse ambito e richiesto il servizio in Africa. Si tratta di un primo studio che, se da un lato offre già alcuni risultati, dall'altro rappresenta una tappa in vista di ulteriori e più puntuali approfondimenti, alcuni dei quali già in corso d'opera.

Abstract - This paper presents some biographical profiles of Italian Carabinieri Reali officers and non-commissioned officers operating in the Italian colonies. The

article aims at showing how the service in Africa influenced the career's progression of the personnel in different periods and colonies.

LA QUESTIONE DI CIPRO TRA STORIA E POLITICA

di Dimitri Deliolanes

1. *Dall'indipendenza all'invasione*

Nella questione di Cipro, fin da quando ha fatto la sua prima apparizione nelle discussioni internazionali nella seconda metà degli anni Cinquanta del Novecento, c'è sempre stata una costante. Costante che è consistita nella strategia turca di puntare a una soluzione che si basasse sulla spartizione dell'isola, chiamata in turco *taksim*. Tale obiettivo assecondava la strategia di Ankara di avere il controllo di almeno una parte dell'isola¹.

Anche il compromesso ottenuto con i trattati di indipendenza del 1960 veniva inteso dalla parte turca nel senso della spartizione. La Costituzione della Repubblica di Cipro, definita (e imposta) dai trattati di indipendenza, prevedeva non una spartizione territoriale, perché questa non era possibile all'epoca: la comunità minoritaria, quella turco-cipriota, era infatti diffusa in tutto il territorio dell'isola. Non era maggioritaria in nessuno dei sei distretti in cui l'amministrazione britannica aveva diviso l'isola sino al 1960 e non lo era in alcuna città o grosso villaggio. L'opzione della spartizione ha dovuto quindi necessariamente assumere un carattere non geografico, ma basato sull'appartenenza etnica: due comunità rigidamente separate. A livello locale si prevedevano due municipi, mentre il potere del governo centrale era

Giornalista professionista, esperto di storia e politica della Grecia e di Cipro. Una prima versione di questo saggio è stata presentata al seminario di studio su *Cipro: tra l'Europa e il Mediterraneo orientale* (Università di Pavia, 12 maggio 2014).

¹ Una panoramica storica sulle origini e il cristallizzarsi della questione cipriota in: V. GRECO, *Greci e turchi tra convivenza e scontro. Le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Milano, FrancoAngeli, 2007.

condiviso con pesi e bilanciamenti altrettanto rigidi. Tanto che già al terzo anno di indipendenza questo sistema mostrò i suoi limiti².

Con l'invasione turca del 1974 questo inconveniente è stato risolto dalla Turchia con le armi. L'esercito turco ha occupato un'estensione pari al 36,2% dell'isola, la quale originariamente non era assolutamente rappresentativa della presenza della comunità turca, molto più presente nei distretti di Limassol o di Pafos. Avendo però un terreno a disposizione, Ankara ha ritenuto che l'obiettivo della spartizione era a portata di mano, attraverso una gigantesca operazione di pulizia etnica: i circa 200 mila greco-ciprioti che risiedevano nella parte occupata sono stati spinti con la violenza verso il sud, mentre i circa 100 mila turco-ciprioti che erano rimasti fuori dall'area delle operazioni militari sono stati convinti a spostarsi (con il consenso del governo cipriota) verso i territori occupati³.

La divisione era ormai netta e la spartizione un fatto compiuto. I successivi passi, come la proclamazione di un nuovo stato turco-cipriota nel 1983 (RTCN), erano la conseguenza logica di questa strategia.

La costante costituita dall'obiettivo della spartizione dell'isola è un elemento centrale in tutti i tentativi per risolvere la questione di Cipro. Bisogna subito dire che l'atteggiamento della Grecia (paese garante dell'indipendenza di Cipro, insieme con la Turchia e la Gran Bretagna) di fronte a questa strategia non è stato costante né univoco. Il governo di Atene ha visto con fastidio la lotta anticoloniale dell'EOKA (che era invece sostenuta con entusiasmo dall'opposizione greca di sinistra) negli anni 1955-1959, ha optato per l'indipendenza contro l'*énosis* (l'unione di Cipro con la Grecia, allora richiesta a gran voce dalla stragrande maggioranza dei ciprioti), e non ha disdegnato solu-

² M. DROUSIOTIS, *The First Partition. Cyprus 1963-1964*, Nicosia, Alfadi Publications, 2008.

³ Il colpo di stato a Cipro promosso nel 1974 dal regime dei colonnelli greci e la seguente invasione turca sono i due aspetti della questione di Cipro maggiormente studiati dalla bibliografia. Una fonte turca particolarmente dettagliata, scritta a ridosso degli avvenimenti è M.A. BIRAND, *Diyet*, Istanbul, Milliyet, 1979. Da parte greca ci sono le deposizioni alla Commissione Parlamentare d'Inchiesta pubblicate in "Istorika/Eleftherotypia", luglio 2003 e luglio 2010 che sono gli unici documenti resi pubblici. La testimonianza del deputato comunista greco membro della Commissione in: K. KAPPOS, *Delitto ai danni di Cipro* (in greco), Athens, Gnoseis, 1992. Da parte cipriota c'è il documento finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta reso pubblico nel 2011. Interessante anche D.T. ANALIS, *Chypre, opération Attila*, Paris, Éditions Anthropos, 1978.

zioni di spartizione, nella logica di porre l'isola sotto il controllo della NATO⁴.

Basta fare riferimento al cosiddetto Piano Acheson, presentato dall'allora ex-Segretario di stato americano nel 1964. Il Piano preparato da Dean Acheson, che ha avuto numerose varianti e rielaborazioni, prevedeva l'assegnazione alla Turchia di un territorio corrispondente a una grande base militare (si supposeva pari alle due basi sovrane britanniche), permettendo ai greco-ciprioti di optare per l'*énoxis*, l'unione con la Grecia. Il Piano Acheson tentò Atene, fu alla fine respinto da Ankara, e non piacque per niente ai ciprioti. Malgrado ciò, costituì la base della politica verso Cipro del governo militare che prese il potere ad Atene dal 1967 fino al 1974⁵.

Lo stesso colpo di stato promosso a Cipro il 15 luglio del 1974 e organizzato dai colonnelli di Atene era finalizzato non al raggiungimento dell'*énoxis*, come sostiene una pubblicistica piuttosto diffusa in Italia, bensì proprio la spartizione. Nel valutare infatti le mosse dell'allora uomo forte del regime militare greco, il generale di brigata Dimitrios Ioannidis, non è assolutamente utile tenere conto della sua (piuttosto sconclusionata) retorica nazionalista. A distanza di 40 anni, vi è una mole consistente di documenti che certificano esattamente il contrario: per i colonnelli il nemico della nazione non erano i turchi, bensì i comunisti e il Presidente dell'isola, l'arcivescovo Makarios, definito "Castro del Mediterraneo" e considerato pronto a trasformare Cipro in una nuova Cuba. Il progetto dei colonnelli non fu sventato dall'invasione turca avvenuta cinque giorni dopo il golpe: al contrario, l'invasione ne costituiva un suo elemento essenziale⁶.

⁴ Sulle contraddizioni di Atene verso Cipro: L. AXELOS, *Cipro, la ferita aperta dell'elenismo* (in greco), Athens, Ed. Stochastis, 1994; e C. YIALLOURIDES, P. TSAKONAS (eds.), *Il nuovo ordine internazionale. La Grecia la Turchia e la questione di Cipro* (in greco), Athens, ed. I. Sideris, 1993.

⁵ S. RIZAS, *La svolta critica della questione di Cipro. La politica greca e il Piano Acheson (1964)* (in greco), Athens, ed. Grigoris, 1997.

⁶ In Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XVI, *Cyprus, Greece, Turkey*, Washington, United States Government Printing Office, 2000 (ed. by J.E. MILLER). Per il periodo seguente c'è la testimonianza dell'ex-ambasciatore degli Stati Uniti ad Atene: L. STERN, *The Wrong Horse*, 1977 (trad. in greco: Nicosia, ed. Tamasos, 1978); e le ricerche dei giornalisti: A. PAPACHELAS, *Lo stupro della democrazia greca* (in greco), Athens, ed. Estia, 2009; C. YENNARIS, *From the East. Conflict and Partition in Cyprus*, London & Bath, Elliott & Thompson, 2003; K. VENIZELOS, M. INGATIOU, *Gli archivi segreti di Kissinger. La decisione per la spartizione* (in greco), Athens, ed. Livanis, 2002.

A questo proposito, sia consentito aggiungere un altro elemento che va contro la *vulgata*: l'intervento militare turco non è stato giustificato da esigenze di protezione della comunità turco-cipriota, peraltro assolutamente non toccata dal conflitto dell'estate 1974 tra lealisti e golpisti, che rimase tutto interno alla comunità greca.

Ankara ha comunque evocato l'articolo 4 del Trattato di Garanzia che permette l'intervento (ma non unilaterale) di una delle tre potenze garanti per ripristinare l'ordine costituzionale, effettivamente turbato dal tentativo di assassinare Makarios⁷.

2. Dal 1974 al Piano Annan

La riuscita dell'invasione turca e la spartizione di fatto dell'isola ha però avuto effetti politici importanti in campo greco. Per prima cosa, sono cambiati radicalmente i rapporti tra il governo di Cipro e quello greco. Mentre prima dell'invasione la Grecia costituiva comunque - per la grande massa dei greci di Cipro - il centro dell'ellenismo, dopo l'invasione questo non vale più. La nuova dottrina è: "Nicosia decide e Atene sostiene"⁸. Lo stesso non è avvenuto nei rapporti tra la comunità turco-cipriota e la Turchia, anche a causa della costante e numericamente importante presenza di militari e di civili turchi nei territori di Cipro occupati. Ma anche a causa della dipendenza di questi territori dal sostegno economico di Ankara⁹.

Il secondo elemento da tenere in considerazione riguarda il fatto compiuto dell'esistenza di una larga porzione del territorio dell'isola che è diventata abitata da una compatta popolazione turca, comprendente non solo l'originaria comunità turco-cipriota ma anche cittadini della Repubblica di Turchia, trasferiti in massa dopo il 1974 in modo da cambiare l'equilibrio etnico dell'isola. Quello della colonizzazione illegale del nord dell'isola è, come vedremo, un elemento importante

⁷ Essenziale è E. SCISO, *L'intervento turco a Cipro: aspetti giuridici*, in "Rivista di Diritto Internazionale", Vol. 60, n. 1-2, 1977, pp. 75-91 ampiamente citato in B. GRANDI, *Profili Internazionali della Questione di Cipro*, Milano, Giuffrè, 1983.

⁸ H. FAUSTMANN, E. SOLOMOU, *Independent Cyprus 1960-2010. Selected Readings*, Nicosia, University of Nicosia Press, 2011.

⁹ Sui rapporti tra la *leadership* turco-cipriota e i governi di Ankara: O.A. OZGUR, *Cyprus in my life. Testimony of a Turkish Cypriot Diplomat*, Mannheim und Mohnesse, ed. Bibliopolis, 2001; N. ERTEKUN, *The Cyprus dispute and the birth of the turkish republic of the northern Cyprus*, London, K. Rustem & Brother, 1991.

nei negoziati tra le due comunità. E questo perché, alla fine, non è stato solo turbato l'equilibrio tra greco-ciprioti e turco-ciprioti, ma anche quello tra turco-ciprioti e turchi della Turchia: questo fattore conta tantissimo nelle elezioni per la scelta della *leadership* turco-cipriota, visto che vi è oramai un numero forse preponderante di coloni turchi con la "cittadinanza" turco-cipriota che con il loro voto possono condizionare le posizioni e l'atteggiamento della *leadership*¹⁰.

Di fronte quindi alla nuova situazione che si è definita, il governo di Cipro già dal 1976-1977 ha optato per una soluzione federale. Alla fine, i leader delle due comunità hanno concordato che questa federazione dovrà essere bi-zonale (quindi con due territori) e bi-comunitaria (quindi un territorio per ogni comunità), ma con un'unica sovranità, un'unica cittadinanza, un'unica personalità internazionale, ed eguaglianza politica come viene definita nelle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Infatti le risoluzioni dell'ONU intendono per eguaglianza politica la partecipazione dei turco-ciprioti alle istituzioni dello stato federale, e non la piena parità tra comunità maggioritaria e minoritaria¹¹.

È su questa base che avrebbe dovuto muoversi il tentativo finora più importante tentato dalle Nazioni Unite per risolvere la questione di Cipro. Stiamo parlando del Piano Annan, presentato alle parti nel 2003 e respinto in un referendum dalla parte greco-cipriota nell'aprile del 2004.

Il Piano Annan è fallito perché ha seguito una logica non istituzionale ma politica. In sostanza, ha tenuto in eccessivo conto le richieste del "giocatore forte" (la Turchia), fornendo in maniera pressante (strette scadenze temporali in vista dell'adesione di Cipro all'Unione Europea nel 2004, arbitraggio da parte del Segretario Generale dell'ONU, ma anche minaccia di non rinnovare il mandato alla forza di pace

¹⁰ Sulla colonizzazione turca nella parte occupata di Cipro c'è la relazione di Jaakko Laakso all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, approvata a larghissima maggioranza il 2 maggio 2003 reperibile in <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=10153&Language=EN>

¹¹ Sulla convergenza tra le due parti per una soluzione federale s. BULUKBASI, *Boutros-Ghali's Cyprus initiative in 1992: why did it fail?*, in "Middle Eastern Studies", v. 31, n. 3., July 1995, pp. 460-482. Sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite c'è la raccolta a cura dell'Ufficio Stampa e Informazioni della Repubblica di Cipro, *Resolutions adopted by the United Nations on the Cyprus Problem 1964-2011*, Nicosia, Ed. Republic of Cyprus. Per una critica ben documentata alle posizioni del governo cipriota cfr. s. LYGEROS, *Cipro verso la catastrofe* (in greco), Athens, ed. Livanis, 1993.

UNFICYP istituita nel 1964 e riorientata nel 1974) una piattaforma istituzionale complessa, sbilanciata e poco funzionale. Kofi Annan ha sostenuto che si era ispirato alla Costituzione svizzera ma in realtà non è così. La verità è che i redattori del Piano per Cipro si erano ispirati agli accordi di Dayton, che nel 1995 avevano posto fine alla guerra civile in Bosnia.

Entriamo nei dettagli: la Repubblica di Cipro avrebbe dovuto smettere di esistere per essere degradata in uno dei due stati componenti della nuova Repubblica Unita di Cipro, ciascuno con la sua Costituzione. Le istituzioni federali avrebbero dovuto essere composte da due Camere (una a rappresentanza paritaria e una a maggioranza greco-cipriota), da un ufficio di presidenza composto da 6 membri effettivi con una rotazione per i posti di Presidente e di Vice-Presidente, e infine da una Corte Suprema, dalle competenze molto ampie, cui avrebbero partecipato anche tre giudici stranieri (non necessariamente europei). Non era previsto il ritiro delle truppe turche prima di un decennio, limite di tempo non tassativo: in sostanza si confidava nella buona volontà di Ankara. Non era prevista la partenza dei coloni turchi e rimaneva il diritto di intervento della Turchia.

In cambio, il Piano prevedeva la restituzione all'amministrazione greco-cipriota della città di Famagosta e di Morfu, riducendo al 28,6% il territorio sotto il controllo turco-cipriota¹².

Era scontato che il nuovo stato federale avrebbe aderito all'Unione Europea, malgrado alcuni punti del Piano Annan fossero in contrasto con le regole comunitarie¹³. In particolare, veniva limitata ai greco-ciprioti la libertà di stabilirsi nello stato costituente turco-cipriota. Su questo è stata grande l'insistenza della parte turca, che chiedeva esplicitamente una deroga dal cosiddetto *acquis communautaire* solo per i greci: in teoria, qualsiasi altro cittadino comunitario sarebbe stato libero di stabilirsi nello "stato costituente" turco-cipriota meno i greco-ciprioti.

In sostanza, il pericolo intravvisto dagli elettori greco-ciprioti era che, attraverso questo stato poco funzionale e rigidamente spartitorio,

¹² Dalla veemente pubblicistica greca contro il Piano Annan citiamo il ben documentato: D. KONSTANTAKOPOULOS, *Il ratto di Cipro* (in greco), Athens, ed. Livanis, 2004.

¹³ Oltre alle opere già citate, sull'opposizione turca: M.H. MENDELSON, *Why Cyprus entry into the European Union would be illegal. Legal opinion*, London, Embassy of Turkey, 2011; sulla posizione della UE verso la questione di Cipro: A. MARKIDES (ed.), *Cyprus and European Union Membership. Important Legal Documents*, Nicosia, 2002.

Ankara estendesse il suo controllo sull'intera isola. Come ha spiegato in una felice sintesi nel suo appello televisivo in favore del no al referendum l'allora Presidente di Cipro, Tassos Papadopoulos: «Ho preso la guida di uno stato riconosciuto a livello internazionale, non lascerò dietro di me una comunità senza diritto di parola nel mondo e alla ricerca di un protettore»¹⁴.

3. *Sviluppi recenti*

Lo stesso Piano Annan prevedeva, in caso di esito negativo del referendum, che sarebbe stato reso non valido in ogni sua parte. Per questo, il nuovo tentativo che ha intrapreso nel 2008 il nuovo Presidente di Cipro Dimitris Christofias ha voluto ignorarlo completamente. Christofias basava la sua iniziativa negoziale sul fatto che a capo della comunità turco-cipriota ci fosse Mehmet Ali Talat, leader del Partito Repubblicano del Popolo, una formazione della sinistra moderata, ma proveniente in tempi remoti dalla comune militanza nel partito comunista di Cipro, AKEL. Talat era il leader che aveva condotto la comunità turco-cipriota verso il sì al referendum per il Piano Annan, infliggendo una sonora batosta al suo predecessore, il leader storico Rauf Denktaş, esponente dell'estrema destra nazionalista¹⁵.

Il comune affiatamento tra i due leader ha svolto dunque un ruolo positivo. Nei colloqui alcuni punti scabrosi sono stati affrontati con coraggio. Per esempio, la necessità di promuovere, anche a livello istituzionale, la collaborazione tra le due comunità. Una buona iniziativa sarebbero state liste elettorali miste con quote per i candidati dell'altra comunità, e altre misure sulla legge elettorale per garantire la rappresentanza dei turco-ciprioti. La parte greco-cipriota ha anche accettato la permanenza di un certo numero (si è parlato di circa 40mila) coloni turchi che avevano famiglia a Cipro attraverso matrimoni misti. In sostanza, dei sei capitoli negoziali, su tre era stata registrata una “sostanziale convergenza”¹⁶.

¹⁴ Il proclama televisivo del Presidente Tassos Papadopoulos è reperibile in <https://www.youtube.com/watch?v=V1wuMMOWAdM>

¹⁵ Un bilancio critico della strategia di Denktaş in <http://www.turkishnews.com/en/content/2012/01/23/the-total-failure-of-denktash/>

¹⁶ Intervista del presidente Demetris Christofias in www.turkishpolicy.com, gennaio 2012

Infine però anche Talat si è scontrato con la nota costante della politica turca per Cipro: il progetto di federazione veniva costantemente forzato nel senso di una confederazione tra due stati, ciascuno con ampie competenze, a discapito del governo centrale. È riemersa anche la richiesta turca di una sospensione, eventualmente “temporanea”, delle regole comunitarie rispetto alla libertà di stabilirsi nel “cantone” turco-cipriota.

Verso la fine della *leadership* di Talat, la stampa cipriota si è molto prodigata in *reportage* sui rapporti tra il capo turco-cipriota ed Erdogan. Il premier islamista turco aveva inizialmente sostenuto Talat per sbarazzarsi dello scomodo Denktash, storicamente legato con il nucleo duro dei militari kemalisti. Ma nel 2010 Erdogan aveva “cambiato cavallo”, preferendo il più ubbidiente politico conservatore Dervish Eroglu, presidente del Partito di Unità Nazionale, una formazione fortemente sostenuta dai coloni turchi.

Il nuovo leader turco-cipriota non ha voluto tenere conto delle convergenze che erano state raggiunte nella fase precedente. I negoziati hanno quindi subito un sostanziale stallo, fino a quando nel 2012 la parte turco-cipriota non li ha interrotti del tutto, in vista delle presidenziali nella Repubblica di Cipro (nel febbraio 2013) che hanno visto l’affermazione di Nikos Anastasiades, presidente del Partito conservatore Adunata Democratica.

Arriviamo così alla ripresa attuale dei negoziati, nel 2014. La parte greco-cipriota ha avanzato delle proposte riguardanti misure per l’edificazione della fiducia reciproca, la più importante delle quali riguarda la città recintata di Famagosta, dentro la quale fin dall’epoca dell’invasione è vietato l’accesso a chiunque. La proposta prevede di permettere ai legittimi abitanti di Famagosta (tutti greco-ciprioti) di tornare alle loro case e proprietà. In cambio, la parte greco-cipriota permette di aprire il porto della città al commercio diretto dei turco-ciprioti con il resto del mondo, sotto il controllo dell’Unione Europea. Si prevede anche l’apertura di un certo numero di capitoli negoziali tra l’Unione Europea e la Turchia¹⁷.

Ci sono anche altri elementi nuovi. Il primo, e più importante, riguarda la scoperta di ingenti risorse energetiche nella Zona Economica Esclusiva di Cipro e di Israele, e l’inizio di una collaborazione

¹⁷ Sulle misure per instaurare la fiducia reciproca e l’apertura della città recintata di Famagosta <http://cyprus-mail.com/2013/06/23/famagusta-confidence-building-and-economic-growth/>

energetica tra i due paesi. Il problema non è lo sfruttamento dei fondali, visto che le esibizioni di forza di Ankara non hanno avuto alcun effetto né sui governi interessati né sulle società internazionali coinvolte (tra le quali c'è anche l'italiana ENI). Il problema è la maniera per far affluire questo gas naturale verso il mercato europeo. Cipro ha optato, e sta portando avanti, il progetto di costruzione di un impianto per la liquefazione del gas, da trasportare in seguito con tanker. Si valuta se sia possibile costruirlo a Cipro o in Egitto.

Altri invece favoriscono il progetto di un gasdotto sottomarino che - secondo informazioni giornalistiche - parta dai pozzi israeliani e ciprioti, attraversi l'isola e approdi in Turchia, in modo da ricongiungersi ai gasdotti già esistenti. In questo senso si interpretano le pressioni di Obama nel marzo 2013 verso Netanyahu di telefonare a Erdogan per chiedere scusa per le vittime turche dell'assalto israeliano contro la nave turca Mavi Marmara nel 2010 (che aveva deteriorato i rapporti fra Tel Aviv e Ankara).

Bisogna però dire che la riconciliazione tra Israele e la Turchia sta marciando molto lentamente. Inoltre, la stessa Washington ha un atteggiamento molto più disincantato verso la Turchia: mentre una volta l'ancoraggio della Turchia con l'Occidente costituiva un dogma della politica del Dipartimento di Stato, la politica "neo-ottomana" del ministro degli Esteri Ahmet Davutoglu¹⁸ crea non poche perplessità. Il governo americano sta realizzando che la Turchia non sta necessariamente portando avanti la politica della NATO nella regione ma ha una propria agenda, non sempre coincidente con quella dell'Occidente.

Questo è evidente anche nei confronti di Cipro. Ad esempio, proprio mentre si stavano avviando i negoziati tra le due comunità, Ankara ha depositato presso le Nazioni Unite il "trattato" di definizione della Zona Economica Esclusiva sottoscritto nel 2011 con la "Repubblica Turca di Cipro del Nord" (RTCN) non riconosciuta dalla comunità internazionale. Un maldestro passo per imporre il riconoscimento di fatto di questa entità, proprio nell'organismo internazionale che maggiormente vi si è opposto. Infatti, va ricordato che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU già dal 1964 aveva riconosciuto la legittimità del governo della Repubblica di Cipro, malgrado l'abbandono allora dei

¹⁸ Dopo essere stato per alcuni anni consigliere personale di Erdogan, dal 2009 Davutoglu è diventato ministro degli Esteri di Ankara.

rappresentanti turco-ciprioti¹⁹; inoltre con le Risoluzioni 541 (1983) e 550 (1984) il Consiglio di Sicurezza ONU ha dichiarato illegittima la proclamazione della RTCN.

La mossa di Ankara non sembra destinata ad avere effetti reali. Probabilmente serve per ricordare che la Turchia rimane ancorata alla sua politica di controllo almeno di una parte del territorio di Cipro. Il perché di questa insistenza lo ha spiegato in maniera eccellente il ministro degli Esteri Davutoglu nel suo importante libro del 2001 *Profondità Strategica*, la sintesi teorica della politica estera neo-ottomana; Davutoglu sostiene che, anche nel caso in cui non ci fosse neanche un turco o un musulmano a Cipro, comunque la Turchia dovrebbe tenere sotto il suo controllo l'isola, considerata una "spina nel fianco" dell'entroterra anatolico²⁰.

È una visione geopolitica che nasce dal trauma della spartizione dell'Impero Ottomano dopo la fine della prima guerra mondiale, ma che – in un contesto storico-politico radicalmente mutato – tiene in ostaggio l'isola ormai da più di mezzo secolo.

Abstract - This article explores the development of the Cyprus dispute from the perspective of the constant in Ankara's strategic, whose goal has always been the partition of Cyprus. To this partition contributed the Constitution of independence of 1960 imposed by the Guarantee powers; this Constitution separated precisely not the area but the two communities in Cyprus. Territorial partition was achieved on the part of Turkey only after the 1974 invasion. Contrary to the widespread view that the ill-fated attempt of the Greek military regime to carry out a coup against the Cypriot president Makarios had aimed at Cyprus' unification with Greece (énosis), the author cites evidence which supports the

opposite view, that is the strategic goal of the Greek junta was the partition of the island, and that it therefore coincided with that of Ankara. In addition, the author argues that the proposal of the UN General Secretary, Kofi Annan, was also of a partitive nature, and that for this reason it was rejected by the Greek Cypriots at the well-known referendum. The article analyses the developments since then, as well as the efforts of the Cypriot leadership to isolate the partition reasoning, taking into account the geopolitical shifts that occurred in the region through the deterioration of the relations between Israel and Turkey and the discovery of sizeable energy reserves in the Cypriot Exclusive Economic Zone.

¹⁹ Sulla rivolta turco-cipriota contro il presidente Makarios: M. DROUSIOTIS, *The First Partition. Cyprus 1963-1964*, Nicosia, Alfadi Publications, 2008. Il giornalista Drousiotis svolge da molti anni un intenso lavoro di ricerca incentrato sulle responsabilità della *leadership* greco-cipriota per l'evolvere della crisi.

²⁰ A. DAVUTOGLU, *Stratejik derinlik*, Istanbul, Ed. Kure, 2001.

COLOMBIA: AN UNSUSTAINABLE MIRACLE

by Alberto Botta, Antoine Godin and Marco Missaglia

1. *Introduction*

In 2013, The Economist Intelligence Unit (EIU) portrays Colombia as a “success story [which] is now one of the most open and most business-friendly countries in Latin America [...and in which] new opportunities are opening up for foreign investors, particularly in hydrocarbons and mining, construction, and electricity, and there is free-trade access to the US market”¹. Park Madison Partners (PMP), a New York-based business leader in the real estate sector, acknowledges Colombian achievements due to the (sound) macroeconomic management of the economy. According to PMP, fiscal discipline and a successful inflation-targeting monetary policy have contributed to create a stable macroeconomic environment on top of persistently positive growth rates, even in the wake of the most recent worldwide financial crisis². PMP further notes that Colombian monetary authorities have wisely decided not to obstacle market-driven appreciations of the Colombian peso in order to reassure foreign investors’ about political commit-

A. Botta: Mediterranean University of Reggio Calabria (Italy), abotta@eco.unipv.it; A. Godin: University of Limerick (Ireland), antoine.godin@ul.ie; M. Missaglia: University of Pavia (Italy) and Universidad Nacional de Colombia (Colombia), mmissaglia@unal.edu.co. All errors remaining are ours. The authors gratefully acknowledge funding support of the Institute for New Economic Thinking.

¹ THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Latin America as an FDI Hotspot: Opportunities and Risk*, 2013, p.8.

² In the last decade, Colombian per capita income grew at rates that are certainly not comparable to the fastest-growing Asian economies. Still, despite an inevitable slowdown from 2007 to 2009, Colombian per capita GNI grew annually at an average of 5.3% between 2004 and 2013.

ment to avoid market distortions and policy-induced exchange rate risks. Thanks to such policy stands, Colombia is now characterized by “a vibrant and developing capital market [...and the above] attractive fundamentals also create significant opportunities in the real estate”³. The increasing Balance of Payments surpluses and mounting capital inflows seem to confirm Colombia’s bright future⁴.

The above reports and recent analyses by the Colombian government⁵ tend to describe a perfectly sound economy enjoying high and stable growth. In this paper, we argue that there is much more to this story and such seemingly good performances hide more disturbing processes. On the one hand, past and prospected macroeconomic records largely depend on and will hinge upon the increasing exploitation of Colombian natural resources, as well as high commodity prices on international markets. On the other hand, and perhaps more fundamentally, two dangerous processes currently unfold in the Colombian economy: (i) a premature de-industrialization process; (ii) the dependence on foreign capital inflow to support a surprisingly high current account deficit⁶.

International and domestic institutions have shared some of the above concerns. In general, these analyses share the description of the structural (sectorial) changes of the Colombian economy following the lines of a standard Dutch disease phenomenon. In a nutshell, the expansion of the energy sector and the ensuing foreign revenue wind-fall first raise domestic expenditures and lead to a *real* exchange rate appreciation. This, in turn, makes domestic manufacture less profitable and less attractive for investment, thus downsizing it. The policy implication is standard: a counter-cyclical fiscal policy is to be implemented in order to cut expenditures and soften real exchange rate appreciation. In this paper, we argue that the de-industrialization and

³ PARK MADISON PARTNERS, *Colombia’s Rise: A Primer for International Investors*, 2013. Freely available for download from <http://www.parkmadisonpartners.com/cgi-bin/news.pl>, p.12

⁴ According to data provided by the Colombian Central Bank, Colombia has recorded large and increasing overall Balance of Payments surpluses since 2000 on, with the only exception of a small deficit in 2003 and a BoP balanced position in 2006.

⁵ See MINISTRY OF FINANCE AND PUBLIC CREDIT (2014), *An Outlook of the Colombian Economy*, freely available for download at <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/saladeprensa/Presentaciones>.

⁶ Increasing exploitation of domestic natural resources and high commodity prices are usually associated to long-lasting current account surpluses.

the current account deficit are certainly the two faces of a same coin (as they are in the standard model of Dutch disease), but represent symptoms of a rather different kind of Dutch disease – we will call it *financial* Dutch disease.

The astonishing expansion of the energy and mining industry in Colombia mostly relies on Foreign Direct Investment (FDI) targeting the sector. The idea of this paper is to check whether such a boom might give rise to financial fragility (boom-and-bust cycles) and a deterioration of growth prospects. The mechanics we have in mind is the following. A large FDI inflow leads to balance of payments surpluses and, in a flexible exchange rate regime, to *nominal* (and real) appreciation of the domestic currency. At first, such an appreciation jeopardizes Colombian manufacture's competitiveness and exports, thus inducing considerable manufactured goods trade deficits and a premature de-industrialization⁷. On top of this, the exchange rate nominal appreciation attracts short-term portfolio investments, thus further appreciation, further de-industrialization and mounting foreign debt. Eventually, the repatriation of profits accruing to foreign investors in the energy sector as well as the growing manufacturing trade deficit leads to a deterioration in the current account such that the overall balance of payments may turn negative. The “boom” turns into a “bust” and, without central bank's interventions, the exchange rate depreciates. Such medium-run cyclical dynamics may be detrimental to long-run growth because it is likely to reduce (both directly and indirectly) the share of manufacture in total GDP and manufacturing constitutes, à la Kaldor, the ultimate source of labor productivity growth and long-run development. Should this story make sense, it is clear that it strongly depends on exchange rate, balance of payments and portfolio investments volatility. None of this is included in the traditional idea on Dutch disease and this is why we label our hypothesis as *financial* Dutch disease.

⁷ See T. GODA, A. TORRES, *Overvaluation of the Real Exchange rate and the Dutch Disease: The Colombian Case*, CIEF Working Paper, n. 13-28, 2013. The authors perform an econometric analysis in order to test the existence of any effects of FDI on Colombian real exchange rate and, in turn, on manufacturing development. Their sample coverage runs from 1996 (first quarter) to 2012 (first quarter). On the one hand, they conclude that “net FDI and net other inflows are the main drivers of the post-2003 capital inflow appreciation effect in Colombia” (p. 16). On the other hand, they find that real exchange rate appreciation explains most of the de-industrialization episode currently underway in Colombia.

In this paper, we will describe the peculiar mechanisms that characterize such a financial Dutch disease by analyzing the prevailing trends in the most relevant Colombian macro variables since the mid-1990s. We will focus both on real and monetary variables. Differently from previous contributions on the same topic, we will then take into account the monetary/financial side of natural resource-induced structural changes, and thus frame the Dutch disease story in a wider macro perspective. Furthermore, we provide a scenario analysis assessing the financial stability of the current process occurring in the Colombian economy. We conclude offering policy option to cope with the highlighted processes.

2. *Structural Change and Sectorial dynamics in Colombia*

Colombia already went through various episodes of de-industrialization⁸. On top of the current sharp decline in the manufacture's share in real value added, a similar trend also emerged from 1990 to 1999 (see Figure 1). Colombian 1990s de-industrialization episode was likely due to the radical switch in economic policy Colombia went through during that period. The reform process, centered on trade liberalization, is deemed to have harshly hit Colombian industry, manufacturing in particular, which had been traditionally supported by a protectionist trade regime⁹. Colombian manufacturing output share eventually reached a minimum point in 1999, also due to the deep economic downturn affecting Colombia in that year as a result of the contagion from financial crises in other emerging countries.

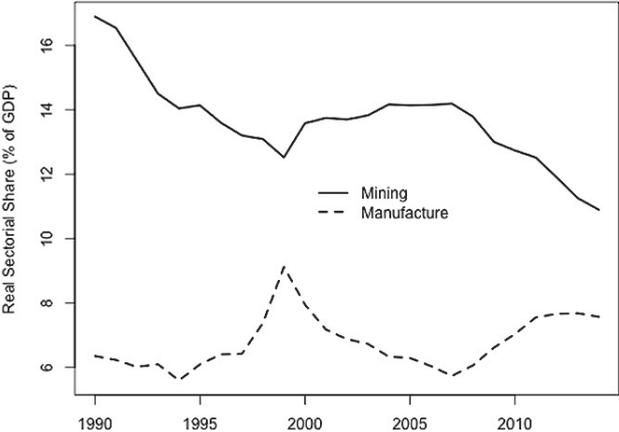
After such initial shock, Colombian manufacturing partially recovered at the beginning of the 2000s. Once again, since 2007, the share of the manufacturing sector has been shrinking in a remarkable and consistent way. The current episode of de-industrialization (or, better, de-manufacturing) does not consist in a general and

⁸ The debate on Colombian deindustrialization dates back to at least 1986, see L. KAMAS, *Dutch Disease Economics and the Colombian Export Boom*, in "World Development", vol. 14. n. 9, 1986, pp. 1177-1198.

⁹ J.A. OCAMPO, *Trade Policy and Industrialization in Colombia, 1967-91, 1994*, in G.K. HELLEINER (ed.), "Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times", London, New York, Routledge, pp. 132-169.

somewhat proportional decline of all the several components of the industrial sector. A contracting manufacturing is now accompanied by an increase in the energy sector real GDP share. By the first quarter in 2014, Colombian manufacturing accounts for less than 11% of real GDP, while the energy sector share has been constantly expanding.

Figure 1 - Sectorial participation to GDP



Source: ECLAC

All the above-mentioned de-industrialization episodes are consistent with the worst de-industrialization case stressed by Tregenna¹⁰. From 1985 to 1995, Colombia is the only developing economy in which the contraction of the manufacturing sector outweighed the increase in labor-intensity (a decreasing labor productivity). Sadly, these findings are confirmed for the 2007-2013 period¹¹. Data re-

¹⁰ F. TREGENNA, *Manufacturing Productivity, Deindustrialisation and Reindustrialisation*, UNU-WIDER, Working Paper No. 2011/57.

¹¹ Variations in the sectorial employment share can be decomposed into three elements: variations in the labor-intensity characterizing sector’s production (i.e. the labor-intensity effect); variations in the sectorial GDP share (i.e. the sector share effect); variations of overall labor productivity, which obviously affect overall employment dynamics (i.e. the above labor-productivity effect). We can represent the sectorial employment share (hence its variation) according to this formula: $\frac{L_{it}}{L_t} = \frac{L_{it}}{Y_{it}} * \frac{Y_{it}}{Y_t} * \frac{Y_t}{L_t}$, L_{it} being employment level in sector i at time t , Y_{it} sectorial production at time t , L_t and Y_t overall employment and production levels.

ported in table 1 show that a negative variation in manufacturing employment share in the order of 1,8 percentage points is due to the significant contraction of manufacturing participation to GDP. Such a contraction outweighs the reduction in manufacturing labor productivity. These puzzling and worrisome dynamics in Colombian manufacturing labor productivity can be partially explained by manufacturing sub-sectors' dynamics. Since 2000, more disaggregated data (see DANE, 2014) reveal that production of basic metallic and non-metallic goods have expanded their participation in manufacturing value added. On the contrary, the manufacturing value added share imputed to the chemical industry has decreased. The same story applies to the capital good sector. While the formers are usually classified as labor-intensive and low-skill sectors, with little scope for innovation and productivity growth, the latter are medium and high-skill technology intensive sectors characterized by stronger (productivity) growth opportunities¹². Overall, it seems that Colombian manufacturing not only is shrinking in relative and absolute terms, but it is concentrating in labor-intensive low-skill industries. Hence, there might be the reasonable concern that the ongoing de-industrialization process might seriously impinge on Colombian long-run development, provided that the non-traditional sophisticated tradable good sectors still represent a fundamental source of labor productivity dynamics¹³.

Table 1 - *Decomposition of the manufacturing employment share's variation, 2007-2013*

<i>labor share variation</i>	<i>labor-intensity variation</i>	<i>sector share variation</i>	<i>overall labor productivity variation</i>
-1,8	0,8	-3,0	0,4

Source: Central Bank of Colombia, ILO (Labor Force Survey) and Authors' computation.

¹² See UNCTAD, *Manufactured goods by degree of manufacturing*, 2014. Freely available for download from <http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications.html>.

¹³ See D. RODRIK, *Industrial Development: Some Stylised Facts and Policy Directions*, in UN-DESA (ed.), *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*, New York, UN Publishing, 2007. See also A. SZIRMAI, *Industrialization as an Engine of Growth in Developing Countries, 1950-2005*, in "Structural Change and Economic Dynamics", vol. 23, n. 4, 2012, pp. 406-420.

3. *Real exchange rate dynamics, Foreign Direct Investments, and the Colombian external account*

Most economists would interpret the recent appreciation of the Colombian peso as the main factor curtailing the profitability and viability of Colombian manufacturing. Such an appreciation would in turn be attributed to a natural resource boom raising domestic expenditures and lifting inflation, in particular non-tradable sector inflation.

Since 2003, the Colombian real exchange rate has appreciated by 6.6% yearly on average. However, differently from what expected, most of this trend comes from nominal appreciation, in the order of 6.4% yearly, rather than strong inflationary pressures. Data from international economic organizations confirm that Colombian inflation has been under control and has remarkably decreased since 2008¹⁴. Colombian inflation has often been lower than that registered in many of its most relevant trading partners, Latin American ones in particular. According to IMF, it was below 3% in 2013 and it is expected to be around 1,9% in 2014¹⁵.

Of course, nominal and real appreciation of the Colombian peso might come from Colombian trade and current account surpluses, one might say. Data on Colombian external account show this is not the case. Since 2001, Colombia experienced a persistent although modest trade deficit only replaced by a mild surplus in 2011. Yet, Colombian current account has remained in deficit, and it has surprisingly worsened and diverged from an improving trade account. It is now in the order of more than 3% of GDP.

In order to understand why despite a growing current account deficit the Colombian peso revaluated so heavily over the last ten years, it is instructive to have a look to all the different components of the Colombian balance of payments. It is crucial to emphasize that the financial account surplus more than compensated the current account deficit. In the period 2002-2013 the cumulated current account deficit amounted to US\$ 67 billion, whereas the financial account surplus

¹⁴ According to data provided by the IMF, from 2003 to 2012, Colombia has experienced average inflation rates significantly lower than those observed in other emerging economies such as Brazil (1,6 percentage point less), India (2,6), South Africa (0,8) and Turkey (5,7). See IMF, *World Economic Outlook*, April 2014.

¹⁵ See IMF, *World Economic Outlook*, April 2014. Data freely available from <http://www.imf.org>.

reached more than US\$ 97 billion. These numbers make us suspect that the origin of the Colombian Dutch disease is perhaps to be found in the macro sphere, in the financial one in particular.

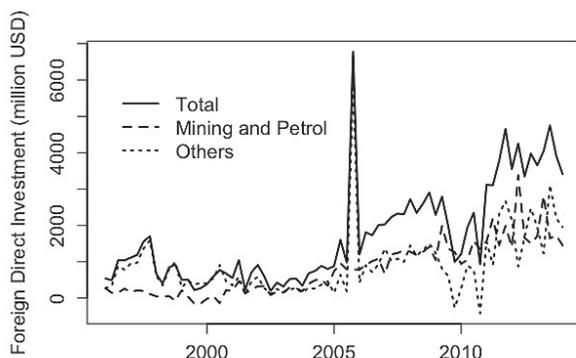
Colombia has experienced a significant and apparently structural increase in incoming FDI since 2005. Indeed, before 2005 and all along the 1990s, overall Foreign Direct Investments in Colombia have rarely been higher than 3% of GDP (according to UNCTAD, they stood out at 4,37% of GDP only in 1997). On the contrary, they picked up to almost 7% of Colombian GDP in 2005, and have remained systematically and remarkably above 3% of GDP since then (with the only exception of 2010). In absolute terms, from 1990 to 2004, net FDI were equal to US\$ 1,6 billion on a yearly average. Since 2005, they averaged US\$ 6,5 billion. In 2012, net FDI represented almost 100% of the positive net Colombian financial account, these same figures being far higher than 50% in 2007 and 2008.

Beyond such aggregate data, it is worth noting that the composition and nature of Colombian incoming FDI has changed remarkably in the last decade. In 2003, the real price of oil started increasing and peaked in 2008 (well above the level it reached in 1980, at the top of the second oil shock). Today, it is more than 150% higher than it was in 2000¹⁶. Faced with such tremendously strong incentives, global oil companies accelerated their investment processes and oil-rich countries experienced a rapid growth of incoming FDI and an important expansion of mining sectors. Colombia was no exception. According to a more disaggregated sectorial perspective since 2006, FDI in the energy sector have accounted for more or close to 50% of all Colombian incoming FDI on an annual base (see Figure 2 below that shows quarterly data on FDI per sector (Oil or Other) from 1996 Q1 to 2012 Q4)¹⁷.

¹⁶ M. MISSAGLIA, *Finanza, povertà e tensioni internazionali*, in P. BECCEGATO, W. NANNI, F. STRAZZARI (a cura), "Mercati di guerra", Bologna, il Mulino, 2012.

¹⁷ Since the mid-2000s the regulation of the colombian mining and energy sectors by has been subject to important modifications. In 2004, the government lifted the restrictions to foreign companies' exploitation of domestic oil resources. Accordingly, the monopolistic control of the oil sector by domestic firms has been removed and the national company ECOPEPETROL partially privatized. Such a regime shift, together with significant natural resource discoveries and high prices of primary commodities has stimulated massive foreign direct investment towards Colombia.

Figure 2 - FDI in Mining and Petrol, Others, and Total



Source: DANE

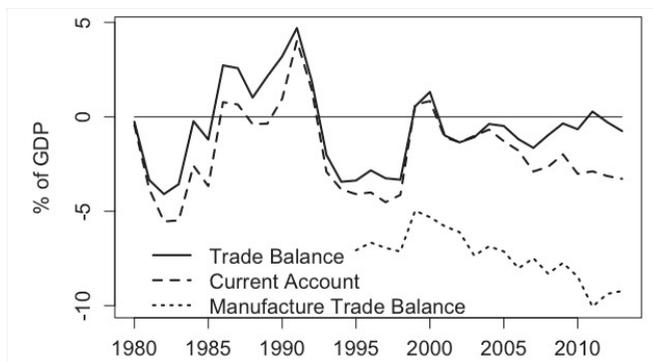
Incoming Foreign Direct Investment, in particular those targeting the domestic energy sector, have greatly contributed to the surplus in the Colombian financial account and overall Balance of Payments surplus since 2004. On top of this, in the last five years increasing net foreign portfolio investment has further reinforced the macroeconomic implications, read Colombian peso's nominal and real exchange rate appreciation, of the abovementioned FDI flows. Indeed, in the first part of the 2000s, net foreign portfolio investment in Colombia was low or even negative. A remarkable change has apparently taken place since 2007. With the only exception of 2008 (likely due to the worldwide consequences of the subprime financial turmoil), since that year net foreign portfolio investment has been always positive and increasing. In 2007, it amounted to 1.3 billion dollars, i.e. 0.64% of Colombian GDP. From 2011 to 2013 they surged to far more than 5.5 billion dollars yearly, i.e. more than 1.5% of Colombian GDP. According to data provided by the Central Bank of Colombia, they amounted to 2.5 billion dollars in the first quarter of 2014.

A sort of self-reinforcing process between FDI flows, portfolio investment, and exchange rate appreciation seems thus to characterize the more recent evolution of the Colombian external account. Mounting FDI flows have provided the first move for Colombian peso's ongoing appreciation. International investors' enthusiasm about Colombian growth opportunities and, say, exchange rate-induced capital gains have then led to increasing net foreign short-term portfolio investment. In light of the structural (sectorial) consequences of such macroeco-

conomic trends and of the current account imbalances reported in next section, it is straightforward to wonder whether such a self-feeding process may turn on to be unsustainable in the near future.

Figure 3 provides a closer look at the evolution of the Colombian current account and of its sub-components. Colombian structural dependence on imports of manufactured goods comes up strikingly clear. Despite of fluctuations linked to economic cycles, trade deficit in manufactured goods is increasing since the beginning of the 2000s. It is now close to 10% of GDP. Needless to say, these figures change radically when trade flows linked to the energy and mining sectors are taken into account. Since 2001, the overall trade account in goods and services has registered deficits no higher than 2% of GDP. In the last four years, it has been close to balance, even though not positive yet (except in 2009), thanks to high prices of primary commodities.

Figure 3 - Colombian trade and current account balances

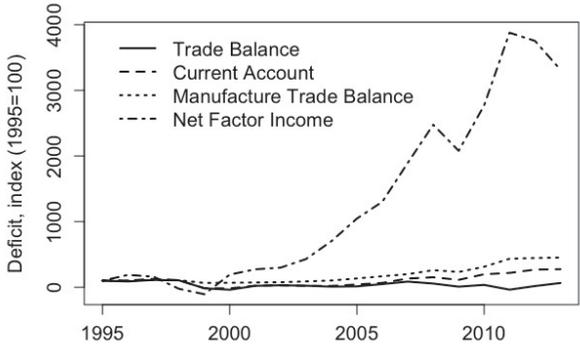


Source: Central Bank of Colombia and Authors' computations.

Interestingly, before 2005 Colombian trade and current accounts showed closely similar dynamics and positively co-moved. Rising (decreasing) trade deficits were associated to increasing (decreasing) current account deficits. Since 2005, however, diverging trends have emerged. While the overall trade account has kept on being close to balance, current account deficit has steadily increased to above 3 percent of GDP. Such apparently puzzling fact can be explained through data portrayed in figure 4. Here we describe the dynamics of some of the above components of the current account, (net) repatriated profits linked to FDI in particular. Data are expressed as index numbers, 1995

being the base year. Both the current account deficit and manufacturing trade deficit show an upward trend. In 2013, the manufacturing trade deficit is more than four times higher than it was in 1995. What is more, net factor income payments show an astonishing dynamics. While they amounted to 0.29 percent of GDP in 1995, they stand at the 2.85 percent of Colombian GDP in 2013 (practically the whole current account deficit). Their 2013 value is more than 30 times higher than the initial 1995 value.

Figure 4 - Overall current account and selected components' dynamics.



Source: Central Bank of Colombia and Authors' computations.

4. *The Macroeconomics of the Financial Dutch Disease: Possible real and financial consequences*

The picture we have described so far seems to suggest the existence of a strange sort of Dutch disease in Colombia. Its peculiar ingredients and the main mechanisms at work can be summarized in a few points.

First, the Colombian peso has significantly revaluated in the last decade, both in nominal and real terms. The excess world demand for Colombian pesos, however, does not come from the need to finance a rest-of-the-world current account deficit vis-à-vis Colombia. The world is not invaded by Colombian exports. Well on the contrary, Colombia continues to experience a structural and increasing manufacturing trade deficit. High international prices of primary commodities and an expanding energy sector have helped to bring the overall Co-

Colombian trade account back to equilibrium. Yet, the Colombian current account is negative and worsening.

Second, Colombian peso revaluation is explained by the dynamics of capital inflows, and among them FDI are overwhelmingly important. In the more recent period, Colombian peso's appreciation has also fed back with positive and increasing net foreign portfolio investment aiming to exploit profit and capital gain opportunities emerging in the economy. A brief sectorial analysis also reveals that FDI are more and more directed toward the oil sector. Both facts (the exchange rate revaluation and massive energy sector-oriented FDI) contribute to shift the Colombian productive structure away from manufacturing and to make it increasingly dependent on the exploitation of domestic natural resources.

Third, this kind of FDI generates high returns, but profits are typically expatriated. Indeed, between 2009 and 2012, the incoming flows of FDI (39,306 US\$ millions) have been lower than the outgoing flow of profits (42,469 US\$ millions)¹⁸. This fact is worrisome on a two-fold level. First, before being expatriated, these profits are not taxed. Following Ocampo, "this reflects Colombia's inability to take advantage of commodities' prices boom through taxation [...] this was done in the past during the coffee price boom. This contrast is even more striking when thinking that coffee profits were captured by someone in the country. On the contrary, today's oil profits are essentially going to foreign enterprises"¹⁹. Second, huge profits repatriation by foreign investment in the Colombian oil sector emerges as the leading force behind Colombian current account imbalances. Whilst these imbalances may easily turn out to be structural and permanent, we cannot say the same as to the FDI that have so far financed such external gap.

The kind of productive changes and external imbalances currently underway in Colombia cast serious doubts on its long-run growth potential and financial stability. Let us discuss in more details these topics and portray some possible future scenarios²⁰.

¹⁸ M.C. CABRERA GALVIS, *Diez Años de Revaluación*, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2013.

¹⁹ J.A. OCAMPO, *Prologo*, in M.C. CABRERA GALVIS, "Diez Años de Revaluación", Bogotá, Editorial Oveja Negra, 2013.

²⁰ The R source code and the datasets used to generate all graphs and econometric results of this paper can be found on the website <http://www.antoinegodin.eu/Colombia-DutchDisease>.

4.1 Possible future scenarios

We have already emphasized our concern about a negative link between de-industrialization and productivity dynamics. Even more so if we think that the current reduction in manufacturing participation to GDP couples with a decreasing manufacturing labor productivity. Needless to say, such facts are at odds with those historically observed in developed and successful East Asian catching-up countries. The relative concentration of Colombian manufacturing in labor-intensive low-skill productions may significantly downsize Colombian opportunities as to the accumulation of human capital and generation of innovation and technological spillovers on the rest of the economy. It will likely weaken productivity dynamics and harm economic development.

Persistent and large current account imbalances have been often perceived as destabilizing factors, potentially leading to exchange rate crises and financial turmoil in developing countries. Colombia makes no exception and data presented in section 4 make us wonder whether the current Colombian development pattern is *financially* sustainable. In order to address this issue, we perform some scenario analysis based on the data provided by the Colombian government as to the expected dynamics of oil prices, oil production and exports, GDP and imports growth rates (Ministry of Finance and Public Credit, 2014a)²¹. We also know government's expectations in terms of current account dynamics and net capital inflows and variation in foreign reserves. We do not dispose of additional information concerning net factor payments, profit repatriation in particular, and non-oil exports. The aim of our analysis is to compute the required evolutions in our "unknown" variables - net factor payments' or non-oil exports alternatively - in order to meet government's expectations. This way, we will test the degree of realism of government numbers and, most importantly, the financial sustainability of the current Colombian model of production and development, so heavily based on the exploitation of natural resources.

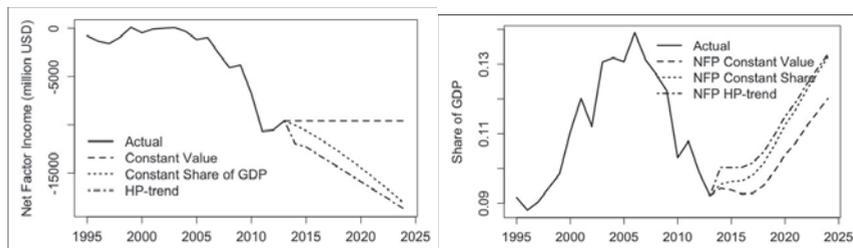
According to government's expectations, a persistent current account deficit should slightly decrease from 3,6% of GDP in 2014

²¹ Unfortunately, we do not have detailed yearly values for the financial account and Foreign Direct Investment but only averages over the time period.

to around 3% of GDP in 2024. Financial account and net FDI inflows are expected to remain, on average, in the order of 4% and 3.7% of GDP, respectively (in 2014, Colombian government expects a financial account surplus close to 5% of GDP). The financial account surplus is thus expected to fully cover current account deficits and allow Colombian foreign reserves to pile up even further. A very optimistic picture.

In the left-hand side of figure 5, we show the current dynamics of Colombian net factor payments. Consistently with figure 4, it has become astonishingly negative in the last decade mainly due to an enormous increase in FDI profit repatriation. We assume three possible scenarios as to future net factor payments (NFP) evolution. First, we assume it maintains a constant nominal value, equal to its 2013 level, all along the next ten years (dashed line). Second, we assume NFP to move at the same pace than Colombian nominal GDP, i.e. the NFP/GDP ratio is constant (dotted line). Finally, we projected possible increases in NFP Colombian outflows using an HP-filter trend (dashed-dotted line). In the right-hand side of figure 5, we plot the required increase in Colombian non-oil export in order to meet government's current account expectations. The three different dynamics are portrayed in line with different assumptions on NFP evolution and with expected dynamics of total imports and oil export flows. What emerges clearly is the enormous increase of non-oil export (as a percentage of GDP) that should take place starting from 2020 on in order to bring the trade balance under control and maintain the overall current account deficit around 3% of GDP by the end of 2024.

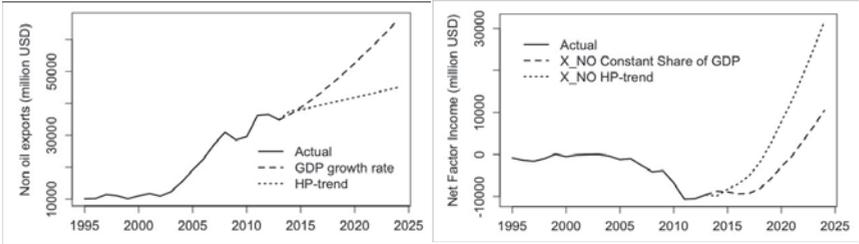
Figure 5 - NFP (different scenarios) and required non-oil exports to meet government's current account target



Source: Ministry of Finance and Public Credit (2014b), Central Bank of Colombia and Authors' computation.

Figure 6 presents the results of the opposite exercise. Here we make two different hypotheses on the possible future evolution of Colombian non-oil exports. First, we assume them to grow at par with GDP (dashed line in figure 6, left-hand side). Alternatively, we assume non-oil exports to grow according to its trend, as calculated through the HP filter applied to annual data from 1995 to 2013 (dotted line). In the right part of figure 6, we show implications of the aforementioned scenarios on NFP dynamics in order to meet government current account target. What emerges is that NFP will remain reasonably negative for some years ahead. Nonetheless, from 2020 on, the increasing gap between total imports and oil exports, and the ensuing widening overall trade deficit (in goods and services), together with an expected reduction in the current account deficit, will imply NFP to switch from negative to positive values. Needless to say, such a scenario appears at the very least unrealistic. This is even more so if it is coupled with government's expectations on persistently positive net FDI on the next ten years.

Figure 6 - Non-oil exports (different scenarios) and required NFP to meet government's ca target



Source: Ministry of Finance and Public Credit (2014b), Central Bank of Colombia and Authors' computation.

To summarize: figure 5 shows that, whatever the likely evolution of NFP, the increase in non-oil exports which should take place in next years to keep the current account deficit at the (sustainable) level projected by the government is simply impossible to achieve. All the more so if we take into account that over the last few years, after the signing of several free trade agreements, Colombian exports have not diversified at all²².

²² It must be emphasized that, due to the mining sector boom, the evolution of non-primary exports over the last decade has been particularly disappointing. The share

Figure 6 shows that, whatever the likely evolution of non-oil exports, the increase in NFP which must materialize so as to make possible for the current account to stabilize at the government's hoped level is, once again, extremely unrealistic. We conclude that the current Colombian mode of production and development is not financially viable. What can be done?

4.2 Policy Options and political implications

Which are the policy implications of these scenarios and expected dynamics in Colombian foreign reserves? In the last decade, the Colombian economy has become far more dependent on the exploitation and exports of its own natural resources in order to pay for increasing imports of capital goods. The exports of oil and related products represent in 2012 much more than 50% of Colombian exports. According to data provided by DANE²³, by the end of 2012, foreign imports represent more than 60% of the total supply (domestic production plus imports) of capital goods. This ratio was less than 47% in 2000. Such a deep structural change in the Colombian economy implies that the nominal exchange rate appreciation is a fundamental macroeconomic variable affecting Colombian capability to invest, accumulate capital stock and support economic growth. A depreciation of the exchange rate, by making imported capital goods more expensive, could easily curtail investment and growth. In order to avoid such an event to take place, available foreign reserves play a fundamental role – they are the weapon in the hands of the Central Bank to defend the domestic currency. A shortage of foreign reserves might start a financial crisis.

Our analysis shows that there is no risk such events will take place very soon in Colombia. The right-hand side of figure 5, for instance, reveals that slightly increasing non-oil exports, as a share of GDP, will be enough to compensate for negative NFP and guarantee the Colombian current account to get government's target in the next 2-3 years. Similarly, negative NFP do not need to be immediately reduced in or-

of primary exports (oil, coffee, flowers, bananas, etc.) in total exports rose from 74% in 2001 to 81% in 2012. See CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD, Informe Nacional de Competitividad 2013-2014, Bogotá, Colombia.

²³ DANE, *DANE Supply and Uses Matrix Table*, 2014. Freely available for download from <https://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-anauales>.

der to ensure an easy management of the Colombian external account and Colombian peso. Yet, our analysis also shows that some trends characterizing Colombia since the mid-2000s are *unsustainable in the medium to long run*. Should huge profit repatriation continue in the upcoming years according to the astonishing dynamics registered so far, net positive capital inflows will not suffice, even in the best possible scenario, to preserve Colombian foreign reserve to decline and possibly to avoid an exchange rate crisis²⁴.

On top of this, government optimistic forecasts rely upon a sort of “financial account-current account counter-balancing” mechanism that might be suitable to address short-term problems, but is likely to give rise to a vicious unstable dynamics in the long run. In the end, it may turn out to be the main source of Colombia possible financial instability. According to Singh “FDI investment creates foreign exchange liabilities not only now but also into the future. This characteristic leads to the danger that unfettered FDI may create a time profile of foreign exchange outflows (in the form of dividends payments or profit repatriation) and inflows (i.e. fresh FDI) which may be time inconsistent”²⁵. To put it another way, huge current foreign capital inflows, FDI in particular, for sure provide the country with foreign currency flows covering current account deficits and, possibly, stabilizing the exchange rate (or create room for an exchange rate stabilization). However, they also create the basis for even higher foreign currency outlays in the upcoming years, hence the need for even stronger capital account inflows. Such a spiral may have a weak basis and may easily break down. Should capital inflows, FDI in particular, decrease due to, let’s say, a reduction in natural resource sector’s profitability, a fundamental source of foreign currency inflows will stop playing while foreign currency outflows will be still on the ground. This is the kind of risk Singh was putting forward and Colombia may face in the medium/long run.

Sure, this economic and financial risk comes together with an even stronger *political* risk. A couple of years ago the government started the so

²⁴ On the disruptive effects on the Colombian external account of a possible reduction in the price of primary commodities, see J.A. OCAMPO, *Performance and Challenges of the Colombian Economy*, 2009. Freely available for download from <http://policydialogue.org/publications>.

²⁵ A. SINGH, *Capital Account Liberalization, Free long-term Capital Flows, Financial Crises and Economic Development*, in “Eastern Economic Journal”, vol. 29 n. 2, 2003, p. 209.

called “peace process”, i.e. a negotiation with the most important guerrilla movement in Colombia, the FARC. Among the several issues under discussion, agriculture and the exploitation of natural resources are key points in the agenda of negotiation talks. The over-dependence on production and exports of energy commodities is seen by the FARC as an obstacle to the achievement of a durable peace agreement. Indeed, in so many regions of the country, the exploitation of mineral resources withdrew (and is withdrawing) land from more inclusive agricultural uses. As a consequence, a large number of *campesinos* lost (and are losing) their main source of survival and in several cases they had (have) to migrate. On top of being a serious challenge *per se*, this adds to FARC “rhetoric” and makes the success of the peace process less likely. Historically, the FARC (as many other guerrilla movements in the continent) developed around the idea of fighting land concentration. “Land to the foreigners” and their local allies to exploit mineral resources and FDI cannot but add to their discontent and make a just and above all durable peace more and more difficult.

In order to tackle with such possible undesirable outcomes, two policy measures come at mind. They are strictly linked each other. First, Colombia should reduce its dependence on foreign direct investment as both source of foreign currency inflows and productive investment. In order to be clear, this does not imply that Colombia should discourage *any kind of* FDI to take place. In particular those that may lead to a diversification of its productive and export pattern must be favoured. We are simply saying that FDI should represent only a part, perhaps not the most relevant one, of Colombian capital accumulation and development process together with productive initiatives undertaken by domestic actors. Second, Colombian government should implement policies devoted to significantly diversify its export base. The Colombian government foresees a reduction in the production of oil since 2017 on. There is not any guarantee that non-oil exports (which also include other primary commodities) dynamics will be sustained enough to avoid a widening current account deficit to take place or to pay for larger repatriation of foreign companies’ profits. The expansion of Colombian product and export space may provide the required dynamics. In the end, such a strategy would be absolutely in line with the most recent evidence on successful episodes of long-run economic development. The kind of goods you export matters for growth²⁶, and

²⁶ See R. HAUSMMAN, J. HWANG, D.RODRIK, *What you export matters*, in “Journal of Economic Growth”, vol. 12 n. 1, 2007, pp. 1-25.

product diversification characterizes a relevant part of the development process. Apparently Colombia is following a radically different development pattern that puts too much emphasis on the exploitation of domestic natural resources as main source of economic growth (the so called “locomotora minera-energetica”). It might be wise to exploit natural resource revenues to support a clear diversification strategy that might at least partially change and make more balanced the development strategy followed so far.

Riassunto - Negli anni recenti l'economia colombiana è cresciuta rapidamente, ma in modo distorto. Il settore energetico (la *locomotora minero-energetica*, nell'espressione retorica del presidente Juan Manuel Santos) è cresciuto molto più rapidamente del resto dell'economia. Il settore manifatturiero ha fatto registrare una variazione negativa. Si tratta dei sintomi della cosiddetta “malattia olandese”, e il caso colombiano è stato ampiamente analizzato nella letteratura. In questo articolo analizziamo una ragione diversa da quella tipicamente studiata in questa letteratura, che sta alla base dell'espansione minerario-energetica. In particolare, mettiamo in luce i legami tra la sfera macro-finanziaria dell'economia e il boom

minerario-energetico. Dimostriamo che: a) quale che sia la futura evoluzione delle esportazioni non petrolifere, la crescita dei redditi netti provenienti dall'estero necessaria a mantenere il deficit di parte corrente al livello (sostenibile) previsto dal governo è semplicemente irraggiungibile e, b) quale che sia la crescita futura dei redditi netti provenienti dall'estero, la crescita delle esportazioni non-petrolifere necessaria a mantenere il deficit di parte corrente ai livelli previsti dal governo è, ancora una volta, irrealistica. Concludiamo dunque che il modo di produzione e sviluppo dell'economia colombiana è al momento finanziariamente insostenibile. Alcune raccomandazioni di politica economica vengono discusse.

**FROM ECONOMIC CRISIS TO ECONOMIC RECOVERY
AND GROWTH: LESSONS FROM ARGENTINA'S
EXPERIENCE 2003-2013**

by Margarita Olivera and Andrés Lazzarini

Introduction: the 1990s decade, the crisis and beyond

It is generally acknowledged that Argentina has been one of the “best pupils” in following the recipes of the Washington Consensus in the 1990s decade: privatization of public utilities, trade and financial liberalization, deregulation of the economy, privatization of the pension system, the national oil company and the national air company, fiscal austerity¹. Moreover, these measures were coupled with a fixed exchange rate policy pegging the national currency to the US dollar in a 1:1 ratio decreed by law in 1991, and which lasted ten years up to the deep economic disruption of 2001-2002. The then authorities presented these market-friendly policies as the best solution for the economy; they craftily coaxed the general public into the belief that the neo-liberal policies would bring home low inflation rates, economic growth, access to state-of-the-art technology, increase in productivity, surplus current account, and increase in consumption. However, the other side of the coin entailed a total dismantling of the manufacturing structure: indeed, ten years of trade liberalization and a fixed exchange rate policy impinged on the industrial sector twofold. On the one hand, the national industry was not competitive at that fixed exchange rate and at the prevailing international market prices of the manufacturing sector. In fact, following the 1:1 exchange rate policy entailed that

National University of San Martin, Argentina. Email: marga.oli@gmail.com & alazarini@gmail.com

¹ A. O'CONNELL, *The recent crisis of the Argentine economy: some elements and background*. Paper presented at the METU Conference, Ankara, 2002.

Argentina should account for the same productivity and have access to the same technology as the US, which actually was not the domestic industrial reality. On the other hand, cheap foreign currency encouraged imported consumption goods at the expense of domestic manufacturing output. Thus, with practically almost no government support, the industrial sector was doomed to shrink at levels never seen before, with a sharp and continuous increase in the unemployment rate (18% in 1995; 21% in 2001).

Parallel to the process on the real side of the economy, the reliance on financial capital inflows turned the economy much more sensitive to the repercussions of 1990s international financial crises than before (e.g. the 1995 Mexican crisis with the consequent ‘Tequila’ effect). After the first half of the decade, the external current account turned into deficit and gave rise to an *external imbalance* in the economy². With not enough exports since 1995 in a context of international financial turmoil (recall, for example, the 1997 Asian crisis), the way out to keep the currency board in force was to further *increase foreign debt*. After all, the only way out to back the currency peg was to get into a foreign debt on the part of the government. Refinancing programs and borrowing from IMF and other international financial institutions turned to be a common feature of the Argentine economy in the second half of the 1990s decade. Consequently the interest payments of public debt turned to climbing amounts: by 2001 it accounted for 20% of the public revenues, thus giving rise to a persistent public deficit since state’s revenues shrank as a by-product of recession started in 1998³. In 2000 total public foreign debt amounted to USD 146 billion, while the same concept in 1990 was USD 62.2 billion⁴.

After more than ten years since the break out of the Argentine crisis, their political and social consequences have been well documented: following the resignation of the then president De la Rúa in late 2001, five different presidents were appointed in the course of a week. By the beginning of 2002 a default on the external debt was decreed and the currency peg was subsequently abandoned. In 2002 the GDP

² A. O’CONNELL, *The recent crisis of the Argentine economy: some elements and background*, cit.

³ J. OCAMPO, *The Mistaken Assumptions of the IMF*, in J. TEUNISSEN, A AKKERMAN. (Eds.), “The Crisis that was not prevented: Lessons for Argentina, the IMF, and Globalisation”, The Hague, Fondad. 2003.

⁴ Source: The World Bank *Global Financial Development* database: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development>

fell more than 11%, poverty reached more than half of the total population, inflation soared (around 45% for 2002-2003), real wages and consumption dropped sharply. Widespread discontent on the part of large pockets of citizens boiled over. The social turmoil could only be thawed with a decision in June 2002 by the executive chief Duhalde to anticipate the call for national elections, which would take place in April 2003 and lead Néstor Kirchner to office one month later.

Since 2003 there has been a radical change in the pattern of accumulation in Argentina and, especially, in the orientation of the economic policies both macroeconomic and sectoral. These changes coupled with the favorable external trade situation for the Argentine exportable commodities, giving rise to an expanded period of recovery and of economic prosperity. As this article presently discusses, the experience of high economic growth during the 2003-2013 decade enabled to start a noticeable process of transformation both in the economic and the social structure. The aim of our article is to assess the new development pattern in Argentina and its broad consequences on the economic and social structures.

1. *The Kirchner administration 2003-2013: a won decade*

As briefly recalled above, the economic legacy of the previous decade was tough. High levels of unemployment and poverty, of inflation rate and foreign indebtedness were no doubt big issues for the new administration. And the more so in the wake of the devaluation of the national currency⁵. The default announced in late 2001 could ease the external burden but it also implied that Argentina remained outside the international financial markets for a period of time nobody knew exactly how long. There have been, however, two external conditions that certainly helped the national economy gradually overcome the external account situation, and at the same time paved the way – at least in part – for the new growth strategy, as we shall discuss below.

The first foreign element is the notable increase in the demand for Argentine primary commodities by China. As this country entered in the multilateral trade system at the turn of the century, better conditions emerged for those countries that could provide for Chinese de-

⁵ The initial devaluation was 40% in early 2002 but soon overshoots during the same year and reached a 300% devaluation rate.

mand, especially soy bean and their derivatives. The second element, intrinsically connected with the first one, is the sharp rise in the prices of primary commodities that Argentina exports, like soy bean, corn, wheat, and food prices in general. Whether the reasons of the increases in commodities prices have been (the incorporation of millions of Chinese in the world demand or the increase in costs of production or both), what matters here is that Argentine primary goods exports benefited from this trend in commodities prices. These better conditions on the foreign account allowed the country to increase international currency and the Central bank reserves (more on this below).

Simultaneously, the great depreciation of the national currency in 2002 gave rise to an inflation spiral, because devaluation turned imports more expensive (in domestic currency), giving rise to a fall in consumption and a fall in real wages and other fix income recipients. Indeed the unit labour cost in Argentina fell drastically⁶, especially in the tradable sectors that, upon devaluation, turned more competitive because of the changes in the relationship between domestic labour costs and international price level. Thus the economic policy of keeping a competitive exchange rate, with small devaluations year by year, allowed for benefits from the external conditions of Chinese demand of primary and food commodities. It goes without saying that the primary sectors connected with agricultural and food activities benefited the more as these sectors historically enjoyed absolute advantages on the world market.

However, not all the positive trend that the economy starts going through can be accounted for by the primary sector; nor by the sole exchange rate policy. Since 2003 there has been, in fact, a deliberate economic policy to encourage effective demand, especially the aggregate consumption and, in its connection, the aggregate investment both private and public. A great deal of these demand policies have been set by the state itself, by means of redistribution of income via taxes and subsidies. As to the taxes, a levy on exports on some primary products (such as soy bean, corn, wheat, some food stuff) was set up which allowed both to decouple the domestic prices of such products

⁶ Labour cost fell from 92.9% for the 1993-2001 period to 66.5% for the 2003-2010 period (see: A. ASIAIN, *Trayectoria del tipo de cambio y los salarios: un análisis para la economía argentina*, in “Desarrollo Económico”, vol. 51, n. 204, enero-marzo 2012, pp. 419-443; P. MANZANELLI, *La tasa de ganancia durante la posconvertibilidad*, in “Apuntes para el Cambio”, n.3, 2012, pp. 5-17).

from international prices to avoid sharp inflation (and falling real wages) and to redistribute those incomes to other sectors of the economic structure, especially the manufacturing sector. In this connection, it is remarkable to note that a new wave of the so-called Import Substitution Industrialization process took place in Argentina since 2003. Manufacturing sectors such as machinery, automobiles, chemicals, petrochemical, software, iron and steel, apparel, shoes, not to mention manufactures of primary origin such as food, beverages, tobacco, etc., all of them remarkably grew. Such growth is explained, from the supply side, by the benefits of enjoying relative low unit labour costs (via devaluation of currency) but also, from the demand side, by the extraordinary rise in the domestic fixed investment which, measured as a ratio to the GDP, grew from a 11.2% in 2002 to a 23.0% in 2008⁷. Also, as other research has shown (*e.g.*, Fiorito)⁸, it must be kept in mind that investment is often tied to the dynamic of the final demand and this is why aggregate consumption has been quite decisive to explain the growth process, much favoured by income policies to sustain the poorest sectors (see below) and by the new situation for the working class members who started being employed and hence enjoying a permanent (and adjustable) wage. It is important to note that, since the manufacturing sector has not access to the technology actually used by international competitors (and which determines the international prices) Argentine industry has historically lagged behind international competitors. Moreover, in order to achieve a depreciation exchange rate policy to boost non-traditional sectors, like manufacturing, has proved to be very problematic because of the distributional conflict, which can turn to disruptive levels in a context of devaluation, as many experiences have shown in Argentina. For these reasons the manufacturing sector has historically relied on the domestic market, and, also, regional market due both to the proximity of Brazil and other South American countries and to a common regional tariff policy in force (MERCOSUR). That is why the recreation of a dynamic domestic market thanks to progressive demand and income policies turned out to be paramount for the manufacturing sector. Thus, employment creation in the manufacturing sector, rise in profit margins, rise in consump-

⁷ M. ABELES, *El impacto de la crisis internacional en la crisis argentina*, in "Revista de Trabajo", año 5, n. 7, Julio-Diciembre 2009, pp. 185-212.

⁸ A. FIORITO, *El acelerador de la inversión en Argentina*, paper presented at AEDA conference, Buenos Aires, 2009.

tion, hence rise in investment (and hence in tax collection) allowed for a virtuous phase of the economic cycle that was reflected by the extraordinary figures of economic growth: around 7.1% for the whole decade 2003-2012⁹.

The remarkable performance of the Argentine manufacturing sector¹⁰ during this new wave of the Import Substitution Industrialization allowed changing the composition of the tradable commodities abroad. In fact, by 2010-2011 Argentine commodities of industrial origin overtook both commodities of agricultural origin and primary commodities. Part of this new situation can be explained by the dynamic role of regional markets for Argentine manufactures, like the case of Brazil for Argentine automobiles, the most dynamic industrial sector in the recent period. Not to be disregarded, in this connection, is the fact that over the period 2003-2013 more than 5 million new jobs were created, most of them in the manufacturing sector¹¹.

The social and distributional effects of the sustained economic growth have also been remarkable¹². To begin with, the unemployment rate fell from 26% in 2003 to part 7% today (December 2013).

⁹ Before the crisis, i.e., in 2003-2008, the average growth rate was 8.4%. While the average rate during 2010 and 2011 reached the incredibly high figure of 9.05%, both the bare growth of 0.8% in 2009 (economic crisis) and, especially, the sudden slowdown of the economy in 2012 (with a growth rate of 1.9%) prevented the whole decade's average reaching a two-digit growth rate figure. Indeed, the Argentine economy in 2012 was the fastest in decelerating in the world.

¹⁰ In the period 2002-2006 the manufacturing sector grew at an average yearly growth rate of 11.6%; while in 2006-2010 the growth was only of 5.5%. Part of this slowdown is explained by the 2009 crisis which put the manufacturing growth rate at -0.5%. Yet, it is important to highlight that the manufacturing sector, in average, grew at one point above the average of the whole economy between 2002-2010.

¹¹ To bolster the Import Substitution Industrialization (ISI) the national administration started up 'industrial parks' in the southern province of Tierra del Fuego, which enjoys tariff and tax conditions to foster national production of industrial goods, such as computers, mobile phones, etc. Also, there have been plenty of cooperation programs between the national government, the private sector and national universities in order to research into possible manufacture niches and establish new chains of production. Finally, it has to be mentioned the remarkable achievement of the National Space Agency, which was able to produce and launched a two-stage rocket in July 2011, something that only US, Russia, France, China and Korea can make. For details, see: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-171815-2011-07-09.html> (accessed on Jan. 24, 2013)

¹² See, for example, N. LUSTIG, L. LÓPEZ-CALVA, E. ORTIZ-JUAREZ, *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico*, The World Bank Latin American and the Caribbean Region, Poverty, Equity and Gender Unit, Policy Research Working Paper 6248, October 2012.

Secondly, a considerable part of citizens under the poverty threshold have improved their conditions, lowering the number of people under the poverty line from 54% in 2003 to 6.5% in 2012. Thirdly, demand and income policies fostered by the national administration, especially since 2009, have boosted the domestic market. In this regard, two remarkable policies have to be mentioned: first, the AUH (*Asignación Universal por Hijo*) which is a direct government transfer to mothers (of children under 18) who are either single and have no formal job or are married but their husband has not formal job¹³. AUH also implied acceptance of obligation on the part of the recipients: every year beneficiaries of this program have to show their children's school attendance certificates and their children's vaccination certificates in order to keep the benefit. Second, the general widening of pensions for the elderly, which meant that over 65-year-old people become recipient of a monthly income independently of whether they contributed or not in the past. The range of coverage by the state pension system in 2012 amounts to more than 5.6 million¹⁴. Also, and perhaps more importantly, as Lustig *et al* argue¹⁵, these types of government transfers played an equalizing effect. Indeed, if we compare the rate of growth of Gini coefficient for Argentina between 1992-2002 and 2002-2010, one can observe that the rate of growth of Gini was 8.2% for the 1992-2002 period, while that same rate sharply decreased for the 2002-2010 period, amounting to -9.0%, indicating a noticeable improvement on the equalizing conditions¹⁶.

At the same time, as hinted at above, these income policies not only meant an improvement in the distributional conditions, but also actually turned out to be a huge injection of fresh resources into the

¹³ The number of beneficiaries of this transfers amounts to 3,300,000 under-18 children. Moreover, in 2011 a program similar to AUH, called AUE (*Asignación Universal para Embarazadas*), which is a direct transfer to future mothers who have no formal job, was set up. The number of future mothers receiving this transfer in 2013 was 64,000.

¹⁴ In 2003 the number of retired people recipient of pensions amounted to 3.2 million. Since some of them might have passed away between 2003 and 2013, the real increase will have been above 2.4 million. In any case, the general widening of these benefit for the elderly meant a huge cash injection into the domestic economy (aggregate demand).

¹⁵ N. LUSTIG, L. LÓPEZ-CALVA, E. ORTIZ-JUAREZ, *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico*, cit.

¹⁶ The source of these figures is SEDLAC (CEDLAS) and The World Bank, as cited in N. LUSTIG, L. LÓPEZ-CALVA, E. ORTIZ-JUAREZ, *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: the cases of Argentina, Brazil, and Mexico*, cit, p. 18. See: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>

economy that helped boosting the domestic market. In this connection it is also important to highlight that, since 2003, a system of wage negotiation between employers and trade unions on a yearly basis was reestablished¹⁷. Furthermore, as the tax collection agency's data confirm¹⁸, over the last ten years the most dynamic component of the taxes collected by the national administration consists of the VAT and direct taxes such as income and profit levies, suggesting the important positive dynamic of domestic sales.

As regards other parameters of welfare, one may point to the remarkable improvement witnessed by the education and scientific sectors in Argentina. As to the first one, it must be highlighted that, according to World Bank data, public spending on education rose from 3.5% of GDP in 2003 to 6.3% in 2011. As regards the scientific and technological areas, public spending on research and development rose from 0.4% of GDP in 2002-2003 to 0.62% in 2011¹⁹.

It is now important to bear in mind the fact that, alongside with the generally good external conditions enjoyed over the last decade a deliberate economic policy to foster the domestic market and aggregate demand was at the top of the priorities of the authorities. Certainly, the good external conditions enabled the country to increase and accumulate foreign currency reserves that allowed cancelling out the debt with IMF in 2005; at the same time external and domestic conditions created the basis for the 2005 and 2010 renegotiations on the defaulted foreign debt, which was to the benefit of the country as the public foreign debt/ GDP ratio fell from 166% in 2003 to 41% in 2013.

Finally it is worth mentioning, though briefly, the achievements fulfilled on the political arena by this South American country. Unlike the political context and situation of the previous decade (see Introduction above), the years 2003-2013 saw a deliberate and sustained policy to take over some of the public utilities privatized in the 1990s, such as the Argentine postal service (*Correo Argentino*) and the water supply network (*Aguas Argentinas*). Remarkably important has been

¹⁷ Argentine real wages have grown at the highest rate between 2005-2011 among the Latin American countries. According to CEPAL (*Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Naciones Unidas, ECLAC-UN, 2011, p. 120), the real wage in Argentina in 2011 (2005=100) was 196.6, followed by Uruguay (130.9), Costa Rica (115.9), Chile (114.8), Brazil (112.3).

¹⁸ See AFIP: <http://www.afip.gov.ar/institucional/estudios/> (accessed on January 22nd, 2014)

¹⁹ See <http://data.worldbank.org/>

the re-nationalization in 2012 of the national oil company (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales, YPF*) which can create the conditions for reducing the energy gap that the economy is running into (see Section 4). In 2009 the pension system was totally nationalized and today more than 3.5 millions of the elderly enjoy a permanent, adjusted-by-law monthly income independently of whether they totally or partially made the contributions in the past. Related with these changes in the political scenario are some democratic measures taken in the second half of the decade, during the first tenure of Cristina Fernandez de Kirchner's administration²⁰. In this regard it is worth mentioning the new law that regulates the audiovisual communication services (*Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*) which essentially tries to broaden the supply of such services and replaces the previous law decreed by the last dictatorship in the 1970s and which in fact regulated the whole industry until recently. As to civil rights, not to be disregarded is the sanction of a law that allows same-sex marriage, establishing for these couples the same economic and civil rights that heterosexual married couples enjoy.

2. *The change of orientation in the Latin American politics*

Along with these important changes in the social, political and economic aspects of the Argentina situation, the majority of the South American sub-continent went through significant transformations in the socio-political set-up over the last decade or so. Venezuela with Chavez and Maduro; Brazil with Lula da Silva and Rousseff; Uruguay with Tabaré Vazquez and Mujica; Bolivia with Morales; Paraguay with Lugo; Chile with Bachelet; Ecuador with Correa; Argentina with the Kirchners, all of them took the lead in this transformational processes. Not to be denied, though, is the fact that these experiences were deeply different from country to country. In some Latin American countries the processes have been more complex and deeper than in others. However, there has been – and perhaps there still is – a kind of common agenda as regards the policy sphere. To begin with, most of the countries of the region have condemned the neo-liberal policies followed by their predecessors during the 1990s, and have aimed at

²⁰ Cristina Fernández de Kirchner took office for the first time in 2007 until 2011. In 2011 she was re-elected with more than 54% of votes for a further four-year period.

improving the standard of living of the vast majority of their respective populations, in particular the poorest sectors. It is true that most countries have benefited from the economic dynamic of the recent years (with the exception of the 2008/2009 crisis), especially thanks to the high commodities prices in the world market and the increase of exports to China by almost all countries of the region. But it is also true that the policy space gained thanks to a good management of the macroeconomic accounts have been directed towards an open policy to the benefit of the lowest strata of the population. Certainly, the active role of the state has been put in the redistribution of income *via* taxes, transfers and subsidies, as well as in the public investment in infrastructures. Indeed, income policies like the AUH in Argentina, or *Bolsa Familia* in Brazil have been at the core of the macroeconomic policies carried out in the region.

In the political sphere, two significant events marked the importance of this process: first, the abandonment of the negotiations to enter the FTAA (or ALCA) project²¹, and second the creation of the UNASUR (Union of South American Nations). As to the first event, in November 2005 in Mar del Plata (Argentina), during the IV Summit of the Americas, the MERCOSUR countries (Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay) and Venezuela refused to include the discussions about the reopening of the FTAA negotiation into the main document, which had actually been the main goal of the US and Canada in that summit. Parallel to the development of the summit, a massive public rally led by Hugo

²¹ The Free Trade Area of the Americas (*Área de Libre Comercio de América*) was the proposal by the United States to create a free trade area within the American continent. The ALCA was thought of as being the big brother to the NAFTA. This agreement is based on the so-called comparative advantage principle, according to which Latin American countries should specialize in producing primary products only and natural resource-based manufactures, importing all the manufactures from the developed countries (in this case, the US). So the FTAA proposal included the full elimination of the tariff protection system and direct subsidies to the industrial sectors and the complete liberalization of trade and capital account, deepening the dependency of the Latin American countries on the US. Actually, the net winner of the plan would have been the US, since all the liberalized products in which the Latin American countries should specialize are in general produced by the US with higher productivity levels and better technology. On the contrary, most if not all Latin American manufactures are not competitive with respect to the US industrial products. Moreover, the agreement did not actually consider any kind of compensation mechanism in order to reduce the differences in the level of industrialization and development among the signatory countries. On the whole, the agreement proposal was made in the context of the neoliberal decade of 1990s, and it is quite at odds today with the “new” Latin American context.

Chavez and Nestor Kirchner – a rally which was labeled as the Summit of the Peoples – was launched in the city of Mar del Plata with the aim to reject the FTAA and the economic policies fostered by the then US president George W. Bush. By so doing, any possible negotiations with the US were shut down. As to the second event, the main goals of the creation of UNASUR and CELAC have been to reinforce the region and to improve the cooperation and coordination mechanisms among the signatory countries. In 2008 the UNASUR treaty was signed by all the countries in South America, creating an international setting for discussion and coordination in which all the presidents and ministries of foreign affairs of the South-American countries have a seat. In 2011 the UNASUR Constitutive Treaty came into force. Among the main policies discussed by UNASUR are: the Initiative for Infrastructure Integration of South America (IIRSA); the construction of the South American Energy Ring, with the aim of interconnecting Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay with natural gas provided by Bolivia and Peru; the freedom of movement for people across the countries of the region without need of the visa; the coordination of defense policies and the promotion of military cooperation (an essential issue in order to set up a common position in view of the *coup d'état* attempted in different countries of the region (for example, the destitution of president Lugo in 2012) by the active participation of the justice courts and the mass media. The South America Defense Council, therefore, was created.

A better understanding between the South American countries and the creation of renewed communication channels were the results of this new regional context. The majority of the countries embraced non neo-liberal policies and rejected every possible intervention by the United States into the regional affairs; thus renewed cooperation and coordination emerged, giving rise to common positions on external and regional affairs, trying to bolster this transformation process through new regional institutions.

It is important to highlight that, although today the stances within UNASUR have split a little between those countries that hold more market-friendly economic policies (grouped under the regional treaty Pacific Alliance, i.e. Chile, Peru, Colombia, Mexico) on the one hand, and the extended MERCOSUR, i.e., the MERCOSUR countries plus Venezuela, Bolivia and Ecuador, that defend the active role of the state in regulating the economy and in redirecting income to the poorest sectors of society, on the other one. Thus, the disagreement that appeared at the beginning of the century between those in favour of ALCA and

those against it, re-emerges today in this new divide. However, it is expected that the advances and understandings achieved during the last years with respect to increasing regional autonomy and cooperation, as have been strongly fostered by the MERCOSUR countries and others, will prevail.

3. *Argentina and the 2008-2009 international crisis*

When the international crisis broke out in 2008, the Argentine economy was going through a process of sustained economic growth with social inclusion, as we summarized in Section 1. The extraordinary macroeconomic figures reached by the Argentine economy in the recent decade must be reminded. GDP growth: 8.5% average for 2003-2008 (7.2% for GDP *per capita*); foreign currency reserves accumulated by the Central Bank in 2009: USD 47 billion; trade balance surplus: USD 7.5 billion in 2009 USD 12 billion average for 2006-2008; public budget surplus: 3% of GDP in 2008. Yet, in the wake of the international crisis, Argentina was facing acceleration in the inflation rate²² in a context of high economic growth and of a new round of clashing distributive claims²³. Also the possibility of appreciating the exchange rate due to the rise in world commodity prices and in domestic prices was another concern for the public authorities. With this background in mind, one can now assess the impact of the crisis on the Argentine economy.

Unlike previous economic crisis, during the 2008/2009 crisis the Argentine economy was not drastically hit by the effects of capital flights on the balance of payments. Firstly, because the positive trade balance avoided the need for an external adjustment, which actually the countries relying on capital inflows had to face in the wake of the crisis. Secondly, unlike other countries of the region during the period of boom commodity prices, Argentina kept a competitive exchange rate policy, with gradual depreciation. This exchange rate counter-cyclical policy helped avoiding nominal appreciation, and allowed Ar-

²² In 2007 the inflation rate was 8.8%. In 2008, according to the National Bureau of Statistics (INDEC) the inflation rate was 7.2%, while other public and private measures put that rate in 23.5% (see footnote 28).

²³ Over the last three years, the rise in the negotiated nominal wage, for the registered manufacturing sectors, has been at around 20% each year.

gentina not to abruptly devalue their currency as other countries of the region had actually to carry out in the wake of the crisis. Thus, the financial channel through which the economic crisis can produce their effects actually did not affect the Argentine economy so much, as in previous crises of twentieth century²⁴.

However, there is another channel through which the effects of the crisis are transferred into the economy: the trade channel.

The slowing down of the global economy entailed a sharp drop in international demand. In Argentina the crisis affected more pointedly the manufacturing sector. In particular, as Abeles²⁵ has shown, it brought about a severe drop in automobiles (due to the negative effects of the crisis on the Brazilian economy, which in turn affected the demand for automobiles produced in Argentina) and in the iron and steel industry, a sector which is more tied to the world fluctuations of the prices of these commodities. Moreover, as regards the prices of Argentine exports and imports, it is important to remark that the terms of exchange deteriorated during the 2008-2009 crisis. Unlike other regional countries, the negative impact in Argentina has not been so sharp because around the 60% of Argentine exports consists of goods with low income elasticity. Argentina's exports in 2009 fell by 23% in comparison to 2008. Half this figure is related to primary production that actually went through a declining trend in their gross yield in 2009 during one of the worst drought in Argentine agriculture. For these reasons, the economy was not severely hit by the international crisis, like other countries (e.g., the Caribbean countries); however the last quarter of 2008 was the first quarter in a row of twenty-three quarters in which a drop in the economic growth was recorded. The drop in economic activity made unemployment rise in 2008-2009 (from 8% to 9%) and, because of the 'unbalanced productive structure' of the economy (see below), the fall in growth gave rise to a drop in imports, especially in the imported capital goods for the manufacturing sector. In 2009 the Argentine economy was stagnant, with a bare 0.9% growth rate.

Argentina's response to the crisis basically relied on anti-cyclical policies of Keynesian nature. As mentioned in Section 2, by late 2008 the national pension system was re-nationalized. Before this measure, 76% of active workers were contributing to the individu-

²⁴ M. ABELES, *El impacto de la crisis internacional en la crisis argentina*, cit.

²⁵ M. ABELES, *El impacto de la crisis internacional en la crisis argentina*, cit.

al capitalization system. The funds contributed were administered by private Pension Funds Companies (AFJP, *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*) which, in their search for profit, invested the funds into the capital market and, therefore, exposed pension funds into the ups-and-downs of that market. Thus, the nationalization of the pension system had a twofold purpose: first, to reduce the exposure of workers' contribution to the fluctuations of capital markets; secondly it has a fiscal nature. Indeed, the funds (which represented approximately 10% of GDP in 2008) were taken over by the state and therefore the fiscal responsibilities expanded by the national administration, setting better conditions both to administer public debt (since part of the previously private funds consisted of public debt titles) and to increase the public expenditure to counteract the negative effects of the crisis. Thus, the public expenditure increased widely in 2009: subsidies to manufacturing companies to avoid firing their workers; setting up the AUH program in the last quarter of 2009 (see above, Section 1), increasing the nominal pension three times a year by law, increasing of public investment in infrastructure. All these measures, of a clearly Keynesian nature, decisively helped the economy to get around the gloomy 2009 year. It should, perhaps, be bore in mind that, in view of this and other historical experiences, national, anti-cyclical demand policies in a context of global economic downturn are key factors to take up again the path of economic recovery and growth. In fact, in 2010 and 2011 the Argentine economy grew at an average rate of above 8%.

4. *Limits of the ISI strategy and the situation today: conclusions*

As characterized by the structuralist authors, especially M. Diamond²⁶, Argentine economy is characterized by an unbalanced productive structure. This means that in certain sectors, like primary production and natural resource-based manufactures, the level of productivity is at the international levels (or above) but for the rest of the economy, in particular the manufacturing sectors, the productivity level is very low, so in general these kinds of productions are mainly

²⁶ M. DIAMAND, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia, Economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1973.

directed to domestic or regional demand. Moreover, these industrial sectors have permanently to demand currency in order to purchase the imported capital goods and other inputs necessary to expand their productive capacity; however, these sectors do not, in general, create foreign currency since, broadly speaking, their production is not exported. Therefore, the economic growth is constrained by the export capacity of the economy.

In the case of Argentina, even if the economic growth process at the beginning of the decade was mainly due to the exceptional performance of primary commodities and food in the international trade, the growth is mainly explained by the domestic consumption and the industrial sectors developed by the current phase of the Import Substitution Industrialization process started in 2003. In order to keep the pace of growth and industrialization Argentina needed to further increase imports. Especially, the import coefficient is strictly associated with the need of capital goods and energy supplies from abroad, because during the 1990s the energy company was privatized and the industry dismantled.

If we analyze the evolution of the role of Argentina in the international sphere in the recent years, we can observe the effects of the industrialization process. After 2010 exports of industrial manufactures out of total exports (35.1%) overtook both the exports of primary products (22.1%) and the exports of manufactures of agricultural origin (33.4%)²⁷. In addition, as CEP (2009) has shown, Argentine exports of capital goods increased by a 217% between 2003 and 2008, while for industrial manufactures the rise was 186% and for total exports 138%. However, the main problem is that for the same period the imports of capital goods aimed at the expansion of the productive capacity increased more than 297% for the whole economy and 221% for the manufacturing sector only²⁸. Taking into account the figures of the National Bureau of Statistics (INDEC), we can observe that even if the level of exports during the whole decade (2003-2013) is higher

²⁷ This phenomenon could be partially explained by the performance of the automobile sector and in particular by the automobile agreement between Argentina and Brazil: this agreement, however, is very complex, since more of the automobile parts are of Brazilian origin and the bilateral trade is in deficit for Argentina, if we consider both the finished automobiles and the parts and components.

²⁸ CEP, *El ascenso en las exportaciones de bienes de capital 2003-2008. Panorama del Comercio Exterior*, in "Estudios sobre el Comercio Exterior", Buenos Aires, CEP, 2009.

than the level of imports, the speed of growth of imports is faster than the growth of exports: while the exports almost trebled between 2003 and 2012, the imports have been multiplied by 5 for the same period. Moreover, in the case of imports the more problematic types of goods are “petrol and fuel” and “parts and accessories for capital goods” since they represent 35% of total imports and their imports increased 16 times and 6.4 times respectively. However, even if the trade balance is positive during the whole period, in 2011, due to the negative result in the investment incomes (including interests, profits and utilities), the current account turned negative. Problems on the financial side started dooming the whole economy in 2011. Indeed, in that year, capital flight started to soar and the foreign reserves accumulated by the Central Bank started falling. In 2011 the Central Bank lost USD 6.1 billion of international reserves. The year 2012 was not any better: USD 3.3 billion flew the economy. Once again, the typical problem of balance of payments in underdeveloped countries, like Argentina, seems to be not far from the present.

The big challenge for Argentina, in recent years, has been how to deal with the external constraint in order to enhance the industrialization process which is the key sector to increase the employment rate and diminish poverty. With respect to the fall of the reserves in the Central Bank and the pressure of the increasing imports of capital goods and its parts and of petrol and fuel, the government carried out policies to delay the effects of a would-be balance of payments crisis: the takeover of the main oil company, YPF, by the national government, the setting-up of import barriers, and restrictions on purchasing foreign currency for private saving purposes. Nevertheless, these measures have not been properly tailored and their effects on the economy have been disappointing.

In fact, restrictions on imports were not made on the basis of any strategic plan to bolster the industrialization process, but the main aim was that of reducing the leakage of foreign currency. After 2012 some industrial sectors showed bottlenecks in their productive processes, since the productive capacity cannot be increased because of the restrictions on the imports of capital goods. A major consequence of this lack of mid-term/long-term planning of the industrial process is that these measures aiming to avoid the balance of payment crisis are only of a (very) short-period nature.

There is a second problem related to these measures. Restrictions on the purchasing of foreign currency for private saving purposes have

been less effective than other possible solutions, such as the creation of profitable saving options for small- and medium-sized savers in local currency. Instead of persuading the society with a credible plan about the need to save in local currency, the government decidedly set these restrictive measures on purchasing foreign currency which only made worse the humor of the middle class. These sectors of the society had no longer the possibility to save in foreign currency. Another downside of these restrictions was the sharp drop in the housing business (and in building in general), since the dealing of houses in Argentina, especially second-hand houses, are made in US dollars.

Finally, one more issue seems worth discussing. Over the last period, especially in the last months, the government had to deal with the compelling problem of price inflation, which actually has reached 25% last year²⁹. The inflation rate, which in Argentina is mainly explained by the import component (*via* exchange rate evaluation being felt in the import component of costs) and by the distributional conflict between wages and other incomes, brings about the loss in real income, especially of those who receive fix sums, such as wage earners. Also it gives rise to fall in real consumption and, at the same time, aggravates the social conflict.

To continue on the path of economic growth with progressive distribution of income, in our opinion, policy makers in Argentina will have to design both short-period and medium/long period strategies. In the short-run policy makers will have to face the issue of inflation and to propose some alternative to put under control the situation of the exchange rate market in the months ahead. In the medium/long-run, to deepen the strategy of Import Substitution Industrialization, with a thorough understanding of the productive needs of the different sectors and a well-designed plan, appears as the only genuine way to sort out the compelling issue of the external constraint which is the key obstacle to overcome by the unbalanced productive structure of the Argentine economy.

²⁹ After 2008 a series of controversies regarding the way in which the official inflation rate is calculated by the National Bureau of Statistics (INDEC) arose. That is why many specialists and research centers disagree with the official figures and use alternative measures, such as the indexes supplied by the State Street Price Stats (<http://statestreet-globalmarkets.com/research/pricestats/>). This situation of distrust towards the Bureau of Statistics as regards the inflation rate since 2008 creates an abysmal condition for elaborating reliable figures.

Other Reference

G. PALMA, *Why Did the Latin American Critical Tradition in the Social Sciences Become Practically Extinct? From Structural Adjustment to Ideological Adjustment*, in IDEAS website: www.networkideas.org, 2008.

Riassunto - Questo articolo discute i cambiamenti nella struttura economica argentina avvenuti durante il decennio 2003-2013. Il nuovo modello di sviluppo adottato può definirsi costruito su tre pilastri: primo, il surplus della bilancia commerciale grazie ai prezzi crescenti delle materie prime durante l'ultimo decennio e una politica competitiva del tasso di cambio reale; secondo, la politica di ristrutturazione e di pagamento del debito estero argentino; terzo, politiche dei redditi orientate verso l'incremento della domanda interna come uno dei motori principali della crescita argentina. Nell'arti-

colo si argomenta che, anche se senza alcun dubbio la crescita economica dell'ultimo decennio ha portato ad una serie di miglioramenti negli indicatori sociali, dell'occupazione e della povertà, essa si basa su un modello fragile. Infatti, fare affidamento sul settore industriale, che dipende fortemente dall'importazione di beni capitali, finirà per rafforzare nel medio periodo le pressioni sulla bilancia dei pagamenti, ciò che può mettere a repentaglio lo stesso processo di crescita, a meno che non si adottino le misure necessarie per controbilanciare il vincolo esterno.

**THE CONTRADICTIONS OF BRAZILIAN CAPITALISM
AND THE MYTH OF THE NATIONAL BOURGEOISIE:
FROM VARGAS TO ROUSSEFF**

by Eduardo Crespo and Javier Ghibaуди

1. *Vargas Era, the national development project*

During the 1930s, Brazil began the construction of a Modern State in a territory marked by regional peculiarities, oligarchies associated with the possession of land and a typically peripheral integration on the international market by means of specializing its productive structure in tropical commodities exports. Throughout the *Vargas Era*, new social actors emerged. In order to consolidate a centralizing policy, national heroes were invented, some major infrastructure projects were promoted and the great public companies and institutions that dominate the Brazilian economy until the present day were set up. Examples of those companies and institutions are PETROBRAS, Vale do Rio Dolce and the National Development Bank (BNDES)¹. During this period, the State organized the main labor organizations and different laws and institutions favorable to workers, as the social security, came into force. In spite of the fact that the historical context was marked by an apparent nationalist ideology, the government sponsored the arriving of American and European multinationals in sectors characterized by high technological requirements and large scale investments. Since this historical period, there came into existence the so called ‘*tripé*’ (tripod) of Brazilian developmentalism: the State, Brazilian private firms and multinational companies. This ‘association’ with foreign capitals was interpreted by the country’s leaders (including leftist

Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) and Fluminense Federal University (UFF).

¹ In Portuguese: *Banco Nacional de Desenvolvimento*.

élites) as a specific Brazilian way of economic development able to break off the ‘dependency chains’.

As Boito² pointed out, during the Vargas Era, workers were a relevant key of political support for various governments. The bourgeoisie, by contrast, always played a role between the ambivalence and the open opposition to these policies. The Vargas government was not actually the most reliable representative of the bourgeoisie in power. Although the government project was aimed to develop Brazilian capitalism, the State preserved a relative autonomy from the political and economic projects promoted by capitalists³. The strategic aspects of economic and social policy of the government were defined by the civil and military bureaucracy. As in all capitalist society, employers put pressures that can influence and sway the government policies. But these policies were not a direct result of their will and interests.

Since the revolution of 1930, which kicked off the process of industrialization based on import-substitution, it is possible to identify two major trends either for or against development policies. Favorable were the popular sectors - including the majority of the working class - and a significant part of the military movement, the so called ‘lieutenants’ who, since the 1920s, opposed the oligarchic policies of the “Republic of Coffee”. Until then, Brazilian political life was controlled by a social coalition comprising the large land owners’ exporters of coffee, centered in the states of São Paulo and Minas Gerais.

In 1930 two intertwined events accelerated the fall of this social coalition. The global economic crisis drastically disrupted trade and export prices, thus weakening Brazilian exporters. After the revolution, the public bureaucracy, especially the army, appeared as the leader group in the direction of the State. This new coalition had the self-imposed task of promoting industrialization in order to facilitate national autonomy in times of crisis and strengthening the response capacity of the State, including the possibility of facing a military conflict with neighboring countries⁴. In addition to the State bureaucracy,

² A. BOITO, *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*, São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.

³ F. DEMIER, *O longo bonapartismo brasileiro (1930- 1964): um ensaio de interpretação histórica*, Rio de Janeiro, Mauad X, 2013.

⁴ The hypothesis of a conflict with Argentina, a natural ally of England at that time, is considered by a significant part of Brazilian literature that examines the challenges of those years. See: B. FAUSTO, *A revolução de 1930: história e historiografia*, São Paulo, Brasiliense, 1970.

the new regime had the support of large sections of the population that were favored by industrialization, urbanization, and the gradual expansion of the domestic market. Some industrial sectors linked to the domestic market also were among the beneficiaries and supporters of the developmentalist policies, but always with ambivalences and ambiguities.

One of the most disturbing ingredients of developmentalism, for the capitalist sectors, was the growing State interventionism. Already during the Juscelino Kubitschek presidency (1956-1961), for example, the large business firms opposed the five-year plan of development goals that gave the State a leading role on the economic system. The paulist⁵ entrepreneurs, represented by FIESP⁶, organized a campaign to counter the growing nationalization of the economy. In addition, this was a period characterized by increasing strikes, permanent orders for wages increases, a heavy claim for an extensive land reform and, especially, the threatening winds of the Cuban Revolution. These conditions weakened the Brazilian democratic regime and the national-developmental coalition in power. The conservative forces, as the clergy, provincial oligarchies, middle classes, the business community and a significant part of the army, adopted a favorable position to the *coup* of 1964, which had the support of the espionage and the military help of US.

2. *The 1964 coup, the rise of conservative developmentalism and the crisis in late 1970s*

With the military dictatorship (1964-1985), the State continued as the main promoter of large industrial investments, and expanded its role in the planning of the economy. At this stage, the major national private groups in the business of civil construction and financial companies were consolidated. The military regime was also responsible for the repression of all trade unions and political organizations, while it imposed a severe depreciation of real wages. Income distribution became increasingly unequal up to turn Brazil as the world's most unequal country. Moreover, like most of the global periphery, Brazil was

⁵ The 'paulists' are the citizens of the São Paulo state, the most industrialized state of Brazil.

⁶ In portuguese: *Federação de Indústria do Estado de São Paulo*.

coupled in the '70s with the new international financial wave marked by cheap credit that ended up in the debt crisis in the 1980s.

Among the economic *élites*, at the beginning the growing State interventionism was tolerated only because it was offset by an openly favorable orientation to capital in terms of income distribution. The statism was for, the capitalist sectors, a lesser evil compared to the possibility of radical populism, as the supposed threat represented by the João Goulart government (1963-1964). However, even when the economy was experiencing an unprecedented boom, the business sector usually expressed dissatisfaction with the 'enormous' presence of the State in the economy⁷. The government intervened in many sectors displacing the private sector through the resulting increase in the tender offers. The 'excessive' centralization of power by the State bureaucracy and its autonomy for defining the long-term strategy was also contested.

General Ernesto Geisel's tenure (1974-1979) is particularly relevant for interpreting the meanings of the Brazilian dictatorship. His government program, and specially the developmentalist plan, the PND-II, aimed at the consolidation of the heavy industry, the provision of industrial inputs and energy, relying on the national autonomy strategy. Investment of public enterprises in the economy was increased and the domestic private sector received an expanded public funding without colliding with foreign capital. However, among the entrepreneurs there arose the widespread certainty that these measures were aimed not only at disciplining the labor class but also at penalizing capital⁸.

Simultaneously, there were three major international shocks that contributed to weaken the Brazilian developmentalist block: 1) USA abandoned the monetary arrangement defined in Bretton Woods through which the dollar was pegged to the gold on a fix parity; 2) two oil shocks in six years time had a very negative impact on Brazil's current account; 3) in 1979 the USA monetary authority raised interest

⁷ T. SKIDMORE, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*, New York, Oxford University Press, 1988, p. 201.

⁸ A prominent businessman comparing the 'interventionist' administration of General Geisel with the times of General Medici that preceded it - known for its repressive nature - said in 1977: "The last government tortured natural persons. The current government tortures legal persons." See: A. LOPES, C.G. MOTA, *História do Brasil*, São Paulo, Editorial Senac, 2008, p. 853 (our translation).

rates, triggering a widespread crisis of dollar-denominated debt in almost all the global periphery.

These circumstances were creating the conditions, both domestic and international, among the main capitalist sectors, to display an increasingly open opposition against the development project focused on the State. These sectors had strong economic ties – especially financial – to the USA. The developmentalism was deliberately identified with the military dictatorship and authoritarianism. Although most of the means of production and the capital stock were still in private hands, businessmen considered the continuous nationalization of productive activities and the growing importance of public investment as a threat. As regards the appropriation of surplus, although most of it still went into private hands, a growing part of that surplus was also under bureaucracy control. Entrepreneurs began to ponder that their ability to penetrate the public power would be greater in a democracy than in the developmentalist dictatorship. Thus, in 1979 the new leaders of the FIESP signed an open letter demanding the democratic opening.

The debt crisis was a great excuse that was skillfully deployed by economic *élites* to justify the neoliberal landing on the State apparatus. From the major media groups, financed by companies and banks both domestic and foreign, the developmentalist policies were blamed for the crisis, the inflation and the falling living standards.

It should be noted that the adoption of a neoliberal project by the economic *élites* was not a consequence of the crisis itself, as there were many voices of this kind before the crisis. The crucial point is that, since then, the employers have made it clear they were not willing to accept a subordinate role in defining the Brazilian politics⁹. Although economic crises usually create a fertile ground for major political changes, they do not appear automatically. Only when the projects already exist and have different orientation from the dominant *status quo*, the economic crises can turn out to be triggers for new development projects.

⁹ A. BIANCHI, *Crise e representação empresarial: o surgimento do pensamento onacional das bases empresariais*, in “Revista de Sociologia e Política”, n. 16, June 2001, pp. 123-142.

3. *Neoliberalism and beyond*

With the return of democracy, the crisis of foreign debt was skillfully deployed by the economic power to suppress the national-developmental policies of the previous period. The neoliberal narrative sought to identify the crisis with the authoritarianism and the unequal distribution of income that characterized the military dictatorship period. Simultaneously, the developmentalist policies were deliberately stigmatized as the responsible of high inflation and the stagnation that characterized the 80s and early 90s.

Before becoming president in 1995, Fernando Henrique Cardoso announced the end of both the *Vargas Era* and the “populist interventionism”. In this period, the main private groups that emerged under the protection of the developmentalist policies remained with State assets. The privatization process was co-financed in partnership with no one but the BNDES. This public bank, and the pension funds of the employees of the companies that were not privatized, became major partners of the private domestic groups associated with civil construction, commercial banking and agribusiness. However, even as minority partners, they took the real control and management of privatized corporations. The Brazilian ‘national’ bourgeoisie was the main promoter and beneficiary of the scrapping of the developmentalist State that had hitherto promoted its growth.

These were years in which an unrestricted international alignment with the U.S. policies was an undisputed rule in Brazilian international politics. This policy bears a striking continuity since the times of the conservative opposition to Getulio Vargas. Another dominant position among economic and political *élites* is the priority of fighting inflation over any other economic or social objective. After the presidential election of 2003 in which Lula achieved victory, the then president of the National Confederation of Industry (CNI)¹⁰, Armando Monteiro Neto, cited a litany, insistently repeated since then: “It is highly concerning when, in the debate, arises the idea that it is possible to make concessions to inflation to promote economic development”¹¹.

¹⁰ In Portuguese: *Confederação Nacional da Indústria*.

¹¹ I.G. DELGADO, *Os Empresários e o Governo Lula*, Caxambu, XXVII Encontro Anual da ANPOCS, 2003, p. 4 (our translation). This extreme position on inflation is also supported by President DilmaRousseff and Minister Guido Mantega. See, for example <http://>

4. *The senses of Lulismo*¹²

The coming to power of the Worker's Party (PT)¹³ in 2003 combined contradictory elements, as shown by the effort to harmonize a better income distribution on a neoliberal macroeconomic framework. On the one hand, a set of measures was established for amplifying rights and social benefits to low-income sectors of the population. This is the case of the progressive rise of the minimum wage, the *Bolsa Familia* income transfer program, the extension of electric power access (the "Light for all" program), the reduction of labor informality, the universal access to university education and the credit for consumption for popular sectors. On the other hand, the macroeconomic program of the previous neoliberal government of Fernando Henrique Cardoso was not abandoned. The inflation targeting, the primary surplus goal and the law for 'fiscal accountability' were all preserved in the economic policy agenda. With regard to long-term economic development, neither the promotion of the public enterprise nor big programs for public investment were attempted.

The second term of Lula da Silva's presidency (2006-2010), which coincided with the international crisis of 2008-2009 and with scandals of corruption that affected some sectors of the administration, promoted a hybrid economic policy with a slight heterodox bias and some elements related to the ancient national-developmental project. Although the macroeconomic program was preserved, the fiscal policy was more flexible than before and the Growth Acceleration Program (PAC) was launched, consisting in an ambitious set of civil engineering projects. Without stimulating an open confrontation with capitalists groups, the public funding for long-term investment (BNDES) as well as for consumption and housing was increased while public enterprises investments greatly increased.

For a better understanding of the politics that began in 2003, it is necessary to grasp the nature of the social sectors that support the government coalition as well as its contradictions, considering that the

mais.uol.com.br/view/s70pk4i6az2h/combater-inflacao-e-prioridade-do-governo-afirma-dilma-04020C193568C0994326?types=A&;

<http://www.brasil247.com/pt/247/economia/98758/%E2%80%9CCombater-a-infla%C3%A7%C3%A3o-sempre-ser%C3%A1-uma-prioridade%E2%80%9D.htm>

¹² We followed Singer's title book: A. SINGER, *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

¹³ In Portuguese: *Partido dos Trabalhadores*.

*Lulismo*¹⁴ combines a set of interests which are mostly contradictory. According to Armando Boito¹⁵, nowadays the PT government is based on a large electoral base including, on the one hand, the poorest sectors of the population, with a prominence in the North and North-East regions, including urban population, peasants and formal workers of the so called “C class” (medium-low) ‘emergent’. On the other hand, it does not mean that the government does not have support from capitalist sectors. In particular, it is remarkable the support from capitalists related to the domestic market and a lower integration to international capital, as is the case of the building industry, the mining activity, some agribusiness sectors, and the processing industry.

The growth in popular consumption based on income-distribution improvements, credit expansion and exchange rate appreciation, were the main engines for economic growth during both Lula’s tenures. The beneficial international conditions helped the government to achieve economic ‘success’. The average annual growth rate doubled in comparison with Fernando Henrique Cardoso mandates.

But without abandoning the neoliberal framework it is improbable to achieve a significant level of public investment, to expand the domestic market and sustain the improving of income-distribution. We understand, according to Boito and Berringer¹⁶, that when the neoliberal rules prevail in a country, the (long-term) economic growth is moderate, the expansion of domestic market has less relevance for economic policy, the politics for (re)building the industrial park do not exist, the inertial tendency for a primary-export specialization is consolidated and any anti-imperialist intention from the ruling *élites* is absent. Although some characteristics of the *lulismo* combine goals from the business groups existing from decades, some of its elements raised concerns among them. Among the most contested policies, it is possible to identify the *Bolsa Família* program, the exchange rate appreciation and the continuous rise of the minimum wage.

¹⁴ We utilize the term *lulismo* to denote a movement that exceeds the PT and its foundational class conformation; following: A. SINGER, *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*, cit.

¹⁵ A. BOITO, *Governos Lula: a nova burguesia nacional o poder*, in A. BOITO, A. GALVÃO (Org), “Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000”, São Paulo, Alameda & FAPESP, 2012.

¹⁶ A. BOITO, T. BERRINGER, *Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*, in “Revista de Sociologia e Política” v. 21, n. 47, 2013, pp. 31-38.

5. *Interpreting the conservative regression under Dilma Rousseff*

The rise to power of Dilma Rousseff (also from the PT party) did not mean the continuity of Lula's second tenure. The economic policy represented a break with it and the illusion that the ancient developmentalist fundamentals had come back. The new government promoted a return to the fundamentals of the first Lula mandate and, even more, in some economic policy aspects, is almost undistinguished from the FHC period. The most conservative wing of the PT, which is particularly influenced by business interests, returned to the top government positions. Among the main economic advisors of the President economists with strong relations with private firms and banking corporations reappeared. They support the idea that the country has to combat inflation by a contractive fiscal policy in order to reduce the interest rate and promote a depreciation of the national currency (the Real), all instruments considered unavoidable for recovering the competitiveness of the Brazilian industry.

The measures inspired by this vision failed. Since the beginning of 2011 the government performed a fiscal adjustment oriented to increase its fiscal surplus. Facing the failure of these measures in terms of growth, the government redoubled the bets. It promoted a supply side policy consisting in a reduction of taxes for private production, which should, according to the authorities, "stimulate investment". The awaited result, once again, failed. The main observed result was a drop in tax collection, which implies even more restrictions for the government that imposes itself a goal for fiscal surplus. Because of the fiscal constraints which prevented the expenditures for infrastructure projects from increasing, the government opted, again, for the privatization of public assets as airports, highways and hydroelectric dams. Even admitting that there are fiscal restrictions to the Brazilian policies, it is striking that the BNDES itself funds over 80% of these 'private' projects. As a result of these economic policies, the first three years of Rousseff's government were distinguished by low growth rates and the perspective that the Brazilian economy would return to almost quasi-stagnation as in the 80's.

Conclusions

Whatever the macroeconomic framework is set up for Brazil in the next years, it is improbable that the country will recover the path

to development if the necessary political and institutional conditions (that prevailed in the past) are avoided. Particularly, the long-term industrial programs based on deliberate planning, high rates of public investment and the creation of public enterprises for promoting innovation with spillover effects on the economic system.

In Brazilian history, the main promoter of developmentalist policies, i.e., the nationalist groups, whether military or civil, do not exist anymore in the actual political context. Other sector with this characteristic is unlikely to come out. A Brazilian national bourgeoisie inspired by developmentalist ideals was always an unattainable myth, invented by some left-winged groups looking for allies to combat the 'imperialism'. The real history shows that the Brazilian bourgeoisie, far from representing this illusory role, always conspired against the developmentalist policies and considered them as a threat for their privileges, particularly their capacity to control Brazilian society. In this context, we understand that if there is not a significant social change, the Brazilian economy growth will continue at a snail's pace. Accordingly, the locomotive of South American integration will fail. The dream of a Latino-American unity will continue to sleep the sleep of the just.

Riassunto - Questo articolo fornisce un'interpretazione del comportamento delle élites economiche brasiliane, la cosiddetta "borghesia nazionale", le quali a partire dai tempi di Getulio Vargas – il caso di maggior successo in America Latina giudicando dai tassi di crescita e dalla capacità di trasformare la struttura economica – hanno dovuto confrontarsi con diverse opzioni di politica per lo sviluppo. Si tratta di settori che hanno sistematicamente opposto resistenza alle politiche tendenti a promuovere lo sviluppo capitalistico e il loro stesso emergere come

classe. Tale opposizione non si è manifestata esclusivamente nelle fasi "populistiche" caratterizzate da incrementi salariali e mobilitazioni popolari, come per esempio durante i governi Vargas e Goulart, ma anche nei periodi più orientati ad una visione tradizionale di sviluppo e perciò caratterizzati da conservatorismo sociale e riduzioni salariali, come accadde per esempio alla fine della dittatura militare iniziata nel 1964. Infine, sono analizzate le restrizioni di classe imposte negli ultimi anni di fronte al ritorno di strategie nazionali di sviluppo con una radice popolare.

**VENEZUELA AND THE ECONOMICS OF UPHEAVAL:
A PRELIMINARY BALANCE (1998-2013)**

by **Roberto Lampa**

Introduction

According to its critics, Chavism would be nothing but an eclectic and bizarre re-edition of a very Latin-American phenomenon, namely *Populism*. However, when compared to populist governments, one should not ignore Venezuela's peculiarity: since after 2006 elections, Chávez formulated a series of proposals aimed at transforming the country into a *socialist* country of the *21st century*. In particular, the economic analysis of the Bolivarian Venezuela clearly shows that in the 2003-2007 period the government could successfully implement a new growth-paradigm by means of an effective demand-oriented strategy, which eventually determined an unprecedented economic expansion and a dramatic reduction of poverty. It is also true that the country faced two serious recessions, that revealed a worrisome lack of control on many, strategic, branches of the economy, particularly the financial, the electrical and the import (and distribution) ones. In the light of this premise, this article aims at shedding some light both on the origins of Chavism and its future challenges, particularly with respect to the economy, proposing an interpretation based on Kalecki's *Political Aspects of Full Employment*¹ contribution. In Section 1 we expound Chavism's common features with the rest of the regional neo-populist governments. In Section 2 we suggest, however, that Chavism tried to represent also a (21st century) socialist exception

Universidad de Buenos Aires.

¹ M. KALECKI, *Political Aspects of Full Employment*, in "Political Quarterly", vol. 14, n. 4, 1943, pp. 322-330.

within South America. In Section 3 we perform an economic analysis of Venezuela's most important achievements between 2003 and 2007. In Section 4 we highlight the unsolved issues of the economy and we propose a Kaleckian interpretation of such economic outlook. Finally, we draw some conclusions about the relationship between institutional constraints and economic development.

1. *Venezuela's continuity with the regional trend*

One may legitimately interpret the Bolivarian Revolution in the light of the broader political and economic changes that have involved the South American region since the end of the 90s. In turn – in order to understand such a process – one has to make reference to the previous situation, that is the *fiasco* of the neo-liberal adjustments, imposed by the Washington Consensus and culminated with the continental *Sovereign Debt Crises* in late 90s. In Venezuela's case, economic collapse actually predates the rest of the region as it burst in the 1989-1993 period, during the presidency of Carlos Andrés Pérez, ironically enough a social-democratic politician member of the Socialist International.

Until 1988 Venezuela had substantially maintained the same economic structure, based on both oil revenue and state enterprises; the country had also implemented policies aimed at substituting (the traditionally high) imports. However, in the late 80s, the deterioration of oil prices affected the macroeconomic indicators: the rate of inflation reached 29,48% in 1988, the current account deficit got to US\$ 5.809 million and the international reserves fell by US\$ 9,5 billion between 1986 and 1988. In the light of this scenario, Pérez's cabinet emphasized the need to rethink the whole Venezuelan economy. Therefore, he presented a neoliberal economic package, ambitiously defined *El Gran Viraje* (the great turnabout), consisting of three main issues. First, adjustment was the key-mechanism in order to re-establish short-term equilibria in the main macroeconomic indicators and to repay the external debt. Second, Venezuela had to shift from a state-directed and oil-dependent economy to a *market* economy based on private and tradable exports. Third, the political system had to change as well, from a *populist* to a *modern* one, that is, to a system that would not interfere with the free operation of the market.

Notwithstanding Pérez's *pathos*, the new economic agenda was essentially the same as the one suggested by a previous mission of the

International Monetary Fund (IMF) in 1987, which had subordinated a loan to Venezuela to a long series of prescriptions². In particular, the country had to restrict its public expenditures; squeeze the wage level; deregulate and increase the exchange rate; remove price controls; reduce subsidies and liberalize imports.

As predictable, the consequences of the “Pérez-nomics” on the (already fragile) Venezuela’s economy were absolutely negative: in a sketch, it can be defined both ineffective and inequitable. From 1988 to 1989, the rate of unemployment increased from 6,9% to 9,6%. In addition, real wages fell to its minimum level: in 1990 it was 50,2% lower than its maximum historical level, dated 1950. The share of real labour income on national income fell to 22,4% in 1990: it was 50,24% in 1983. Also income distribution was deeply affected. Even the economic recovery was simply the ephemeral effect of public expenditures financed by foreign loans: as a matter of fact, in 1992 economic growth had already ended and the reserves were even lower than before 1989. In turn, the augmented financial fragility provoked a subsequent financial crisis that erupted with the 1994 bankruptcy of the *Banco Latino*: as the government chose to rescue the bank, this led to a strong fiscal deficit and eventually to the crisis of the whole financial system.

Both the birth and the rise of Chavism are indissolubly tied to the social reaction to Pérez’s adjustments. Firstly, on February 27, 1989, a massive and tumultuous rebellion (*El Caracazo*) inflamed Caracas’s streets. The repression was brutal: over 300 hundreds people were killed and approximately 700 were seriously wounded by the army³. Hugo Chávez Frias was one of the few disobedient officers who firmly rejected to take part in the repression. As a consequence, the army punished him by several disciplinary measures: in turn, such measures consecrated Chávez as *amigo del pueblo* (people’s friend), in front of the public opinion⁴.

Subsequently, and foremost, on February 4, 1992 Chávez led a failed *coup* against Pérez. Before surrendering, he spoke to the nation on the national broadcast, assuming the whole responsibility: this moment represented his dominant approach as the leader of the

² E. LANDER, *The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993*, in “Latin American Perspectives”, vol. 23, n. 3, 1996, pp. 50-73.

³ It has to be remarked, however, that such statistics have been questioned by several independent sources, which stressed that actually it produced over 3.500 dead people.

⁴ E. LANDER, *The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993*, cit.

self-declared Bolivarian insurrection against adjustments and Neoliberalism⁵. His popularity grew rapidly: in November 1992 a second (failed) *coup* tried to liberate him from prison; in 1998 he largely won the presidential election (56% vs. 35%) against a conservative entrepreneur and, finally, in 2002-2003 he could resist both a counter-coup and a massive oil strike/economic boycott led by the Chambers of Commerce (FEDERCAMARAS).

From this perspective, Chávez government certainly shared several common features with to the so-called *Neo-Populism*⁶. First, his discourse was anti-political and assonant to the Argentinian “*¡que se vayan todos!*” (Throw them all out!), since the pre-existing institutions and political parties were indistinctly accused of being responsible for the crisis. Not coincidentally, in 1998 Chávez’s electoral cartel was originally called *Movimiento V República* (Movement for the Fifth Republic) in order to stress the necessity of a blank slate with the past. Indeed, after the victory the new cabinet rewrote the Constitution in 1999, and even changed the country’s name and its flag (from “Venezuela” to “Bolivarian Republic of Venezuela”). Secondly, Chavism was based on both the charismatic leadership of his founding father (Top-Down dimension) and the permanent mobilization of militants (Bottom-Up dimension), as in traditional populism. Thirdly, nationalism represented a crucial element of Chavism: in several occasions, Chávez described himself as the loyal heir of Simón Bolívar, recovering this latter’s idea of a *Patria Grande* (Big Fatherland) among the South American peoples. Fourthly, as Perón in the 1943 Argentinian cabinet, Chávez gave much importance to the role of the army in the political process⁷. Fourthly, he used many *topoi* of traditional populism: for instance, he repeatedly mentioned the existence of several enemies that threatened the Bolivarian Revolution. In the inner plane,

⁵ G. CISNEROS, *Prototipo del Populismo Contemporáneo: el Chavismo y su llegada al poder*, in “Revista de Ciencia Política”, n 6, Marzo 2009.

⁶ L.G. CALCAÑO, N. ARENAS, *¿Modernización autoritaria o actualización del populismo? La transición política en Venezuela*, in M.L. RAMOS (ed.), “Venezuela: rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)”, Salamanca, PDVSA-CIED, Ed.Universidad de Salamanca, 2002. According to them, Neo-Populism differs from traditional Populism, since the latter represented an attempt to forcedly modernize South America, whereas the former arises from the collapse of existing institutions, that is, from the exhaustion of the previous modernizing process.

⁷ N. ARENAS, *El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora*, in “Revista Nueva Sociedad”, vol. 28, n. 2, 2004, p. 38-50.

they were represented by the “*rotten and corrupted oligarchy*” that conspired against the national interests in order to increase its own wealth. In the external plane, the enemy was embodied by the USA and particularly by its former president, George W. Bush, to whom Chávez addressed several memorable invectives. Furthermore, it has to be remarked that a similar attitude influenced the other governments of the region and turned into a sort of ‘regional common sense’, that challenged Bush’s proposal of an AFTA (American Free Trade Association), at the 2005 4th *Summit of the Americas* of Mar del Plata.

2. *Chavez’s 2007 attempt to transform the institutions*

“La igualdad de resultados es más importante que (la) igualdad de oportunidades”
(Hugo Chávez Frías, 2004)

Notwithstanding the aforementioned similarities, we do not share the widespread (among both conservative and liberal scholars) common sense that Chavism is the same as any other regional populism⁸. Venezuela’s peculiarity was that, particularly after the 2006 elections, Chávez government formulated several proposals aimed at transforming the country into a *21st century socialist* one.

First, from 1998 on, Venezuela nationalized many strategic branches of the national economy: the oil company PDVSA (1999); the department store company MERCAL (2003); the telephone company CANTV (2007); Caracas’ electrical company (2007); the iron steel company SIDOR (2008); three foreign cement plants (2008); the food company PDVAL (2010) and several small and medium enterprises. The government also created in 2003 the “*Zamora mission*”, which allowed the redistribution of 3,6 million hectares of expropriated agricultural land to 130.000 families. As a result, in 2010, the public sector produced approximately 30% of Venezuela’s GDP⁹, thus showing a clear expansion when compared to the pre-Chávez period.

⁸ See, e.g. A. RAMOS JIMÉNEZ, *Partidocracia y democracia plebiscitaria. El ascenso de un nuevo régimen en Venezuela*, in “Iconos. Revista de Ciencias Sociales”, n° 12, 2002, pp. 111-121.

⁹ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Informe Económico 2010*, Caracas, 2011.

Second, the 2001 Organic Law of Planning allowed the government to create a series of local institutions aimed at organizing people's participation in public budget decisions: the *Local Councils of Public Planning* (at the municipalities level) and the *District Councils*, which in addition can manage local banks (financed by the government) and manufacture cooperatives. In 2007, over 25.000 councils had been created, gathering together about 420.000 people¹⁰. Furthermore, in January 2007 Chávez created the *Councils of Workers* and the *Councils of Peasants* in order to broader participation into the management and control of local public enterprises and agricultural cooperatives.

Finally and foremost, in 2007 Chávez government proposed a radical review of the 1999 Constitution, explicitly aimed at transforming Venezuela into a *socialist* country of the *21st century*. Notwithstanding the electors rejected such modifications for a strict majority (50,65% vs. 49,34%), they still reveal the peculiarity of Chavism, especially when compared to the rest of the region. The changes dealt with four crucial aspects of the country¹¹.

First, the form of the state changed into a *mixed democracy*: the traditional representative institutions coexisted with several new institutions of direct participation. Second, the property regime also turned into a mixed one where private property simply became one of the five possible types of property¹². Furthermore, any expropriation became self-executing and it was no more necessary to wait for the Court's verdict. Third, the economy shifted to a *mixed economy*: private owned firms were allowed, but their production could not be aimed exclusively at maximizing profits. Rather, production must be carried out in order to *cover all social needs*, under two types of constraints: the workers' participation to the management of the firm and the firm's social responsibility for the environmental consequences of the production itself. Moreover, the Central Bank would have ceased to be autonomous, in order to harmonize fiscal policy and monetary policy.

¹⁰ P. NAKATANI, R. HERRERA, *Structural Changes and Planning of the Economy in Revolutionary Venezuela*, in "Radical Review of Political Economics", n° 40, Summer 2008, pp. 292-299.

¹¹ O. REYES, *Sobre el socialismo del siglo XXI en Venezuela*, in "Stockolm Review of Latin American Studies", n. 1, November 2006, pp. 84-104.

¹² Being the other: *public* (i.e. of the State), *social* (i.e. of Councils), *collective* (both the natural resources and the land, which became Commons) and *mixed property* (i.e. of the cooperatives).

Fourth, the welfare state was no more linked to the level and quality of jobs (the so-called *workfare*), rather it represented a universal human right, and corresponded to an equal redistribution of a certain fraction of the social surplus to the people.

In our view, such a reform would have actually transformed Venezuela into a particular (and unconventional, as well) form of socialist economy, namely a *mixed economy*. According to Oskar Lange¹³, in a mixed economy production is operated by both private and state enterprises. However, the government chooses whether to leave the production to the private sector or to conduct it through public services depending upon which choice promises to contribute more to the satisfaction of the social needs. Therefore, it is essentially a *service economy* because the production is assigned to the unit which best serves the collective interest. In other words, the production is delegated to private firms by the government *only if* they do it better than, or just as well as, public agencies: therefore, *private* money profits essentially depend on the achievement of *social* results. That is why, according to Lange, it is possible to define a similar economy as a particular type of socialist economy. We are persuaded that Lange's definition may have perfectly fitted with Venezuela's economy, in case of a victory in 2007 constitutional referendum. In turn, it has the merit of clarifying several crucial differences from traditional populism.

Firstly, Chávez attempt of transforming Venezuela into a socialist country reveals that he did not share the conventional interclassism typical of any populist government in South America. More precisely, the 2007 constitutional draft departs from the traditional Developmentalism of such governments: Chávez was not proposing any *pact among producers* aimed at 'freezing' the class conflict neither did he defend the traditional class division of the society. Quite the opposite, he questioned the traditional division of classes by means of the redefinition of the very idea of property, while indicated a clear alternative, namely the *21st century socialism*. In turn, such a choice had crucial consequences on Venezuelan society, as the bulk of Chávez's support emerged from the poorer-dark skinned sectors, thus determining a

¹³ O. LANGE, *The Scope and Method of Economics*, in "Review of Economic Studies" vol. 13, n.1, 1945, pp. 19-32.

polarization around class and racial subtext and, eventually, a class-based political system¹⁴ that differs from the rest of the region.

Secondly, once we define Chavism in the aforementioned terms, it becomes clear that there is another possible parallelism, almost ignored by the majority of the scholars, namely Cuba¹⁵. It is sufficient to recall that also the Cuban Revolution was not, originally, a socialist revolution and, above all, that in the last decade also the Cuban government has seriously debated how to re-shape the institutions with regards to the relationship between State and Market. Notoriously, the most important reforms are actually aimed at converting the national economy into a market-socialist economy or, to put it differently, into a *mixed economy* which is objectively very close to the one portrayed by Chávez in 2007.

In short – recalling a well-known concept of Gramsci – we can assert that Chavism has not embodied the typical features of a *passive revolution*: rather than circumscribing its area of action to a *conservative modernization* (i.e. a process of accelerated development that does not change, or even question, the class structure of the society), in 2007 it proposed an ambitious, class-conscious, institutional alternative. However, one has also to take note that after the failed constitutional referendum such a project has been completely set aside. Later on, we are going to show the topical consequences of this choice, particularly on the country's economy.

3. *Chavism's most important economic achievements (2003-2007)*

The ambivalence of the Bolivarian Revolution has inescapably determined ambivalent results. In a sketch, we can divide the macroeconomic analysis into two periods: a first period (2003-2007) in which Chávez's cabinet managed very effectively the economy, and another period (or, to put it better, two sub-periods, i.e. 2002-2003 and 2008-2013) in which Venezuela had to face difficult circumstances. In this

¹⁴ B. CANNON, *Class/Race Polarisation in Venezuela and the Electoral Success of Hugo Chavez: a break with the past or the song remains the same?*, in "Third World Quarterly" vol. 29, n.4, 2008, p. 731-748.

¹⁵ E. LANDER, *El referéndum sobre la reforma constitucional el proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica*, in "Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales", vol. 14, n.2, 2008, pp. 133-166.

section, we are going to deal with the first, successful, part of Chávez's administration¹⁶.

As evidenced by the pioneer works of Furtado, Venezuela's economy had always suffered of a particular and heavy variant of the *Dutch disease*¹⁷. The abundance of oil had continuously determined, on the one hand, a big amount of foreign currency and, on the other hand, an over-appreciated exchange rate. In addition, Venezuela had traditionally implemented a protectionist trade policy, in order to defend both its (backward) industry and agriculture. The combination of these characteristics determined quite a paradoxical result: when compared to the international prices, both the prices of Venezuelan consumption goods and the *monetary* wages (expressed in US\$) were relatively high, so that the national commodities could not be traded abroad. However, at the domestic level, protectionism forced the workers to buy the overpriced national goods, so that *real* wages were definitely low. Consequently, Venezuela was not an export-led economy, neither did it take advantage of the domestic demand: it remained an underdeveloped country, notwithstanding the remarkable surplus guaranteed by the oil branch. Furthermore, in the absence of any productive use, such an enormous mass of capitals was traditionally addressed to the US financial markets, thus strengthening the hegemonic role played by the *rentiers* (i.e. those who controlled the oil trade), the bankers and the financial brokers in the Venezuelan society. In addition, the over-appreciated exchange rate strongly incentivized speculation in the currency market: when

¹⁶ Firstly, it is necessary to declare our sources: CEPAL and the Center for Economic and Policy Research (CEPR). Indeed, Venezuela's political polarization has determined quite a paradoxical situation: for a long while (basically, until 2007), the most part of publications did not share the same methodology, neither did they agree on the national account statistics. However, the contributions of both CEPAL and CEPR has finally shed light on the real economic outlook. Researches of CEPR have also evidenced the systematic manipulation of Venezuelan economic indicators made by anti-Chavist economists (e.g. Francisco Rodriguez) and, above all, by several outstanding US economic media, such as *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *The Washington Post*, *The New York Times*, the *Financial Times* and *The Miami Herald*. See: M. WEISBROT, *How Not to Attack An Economist (and An Economy): Getting the Numbers Right*, Issue Brief CEPR, April 2008; M. WEISBROT, *Poverty Reduction in Venezuela: A Reality-Based View*, in "ReVista, Harvard Review of Latin America", Fall 2008, p. 1-7.

¹⁷ C. MEDEIROS, *Celso Furtado e a economiapolítica da abundância de divisas*, in J. SABÓIA, F.J. CARDIM DE CARVALHO (eds.), "Celso Furtado e o Século XXI", Sao Paulo, Manole, 2006, pp. 81-109.

the (hard) currency approached its perceived upper limit, devaluatory expectations determined massive capital flight. This scenario rapidly evolved into a self-fulfilling prophecy, as the government actually had to devalue the national currency in order to stop such capital flight. Subsequently, capitals were repatriated at much more favorable conditions, which eventually guaranteed a speculative markup. In a sketch: Venezuela was both an underdeveloped and a capital-exporting country: a bizarre picture, indeed.

In the 2003-2007 period Chavism could successfully partially correct these problems by adopting a new growth paradigm. On the one hand, the government was not able to determine a differentiation in the country's productive structure (which remained largely dependent on oil), neither did it implement significant industrial policies or economic planning programs¹⁸. On the other hand, Venezuela could take advantage of a huge economic expansion, by means of an effective demand-oriented strategy.

Thanks to high oil prices, the nationalized PDVSA guaranteed an enormous quantity of financial resources to the government¹⁹. However, differently from the past, such a surplus was entirely addressed to the expansion of the domestic demand, that is to the expansion of the purchasing power of the wage earners, essentially by two tools.

First, Chávez's cabinet greatly increased social spending on (free and universal) healthcare, education and on subsidized food. In 1998 there were 1.628 primary care centers (each one with one physician), 417 emergency rooms and 74 rehab centers. In 2007, 8.621 primary care centers (with 19.751 physicians), 721 emergency rooms and 445 rehab centers. The number of students in the primary school increased from 271.593 to 1.098.489, in the 1999-2006 period; furthermore, the students admitted to the school food program increased from 252.000 to 1.800.000²⁰. Finally, by 2006 there were 15.726 stores that offered

¹⁸ P. NAKATANI, R. HERRERA, *Structural Changes and Planning of the Economy in Revolutionary Venezuela*, cit.

¹⁹ However, the government also increased remarkably its collection of non-oil taxes (from 10% of GDP in 1999 to 12% in 2006) and income taxes (from 2% of GDP in 1999 to 3,2% in 2006) in order to finance the fiscal stimulus. See: M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, Washington, CEPR, July 2007.

²⁰ It must be remarked that in underdeveloped countries free education expands the households' purchasing power especially because children usually have two free meals at the school.

basic food items at subsidized prices (from 27% to 39% less than average price markets). Together with the special programs for the extremely poor, this service benefited an average 67% of the population in 2005. Consequently, poverty rate has also decreased rapidly, from 55,1% in 2003 to 30,4% at the end of 2006²¹. When compared to the pre-Chávez period, the reduction of poverty was a 31% drop²².

Second, the government kept the national currency appreciated with the aim of paying less for the imports. This choice was strategic in order to obtain a demand-led economic growth, as it allowed both to substantially increase the stock of imported consumption goods available in the national market (particularly, food and agricultural goods) and to dramatically lower their prices for the Venezuelan consumers. As a matter of fact, Chávez's administration reached both goals: in 2006 imports reached US\$ 30.552 million (were US\$ 8.344 million in 2003), while the average inflation rate (consumer prices) decreased to 13,7% (from 31,1% in 2003)²³.

A similar increment of imports imposed carefulness in both the external and the internal balances; it also required a consistent stock of international reserves, in order to face an unexpected decline in oil revenues. In the 2003-2006 period, Venezuela achieved both these objectives: on the one hand the country run a commercial surplus (35.031 million in 2006) and total public debt decreased from 47,7% of GDP (2003) to 23,8% (2006); on the other hand international reserves increased from 21.366 million (2003) to 37.440 million (2006)²⁴. Furthermore, in order to avoid the traditional capital flight and speculation on the currency market suffered in times of hard currency, in 2003 the government introduced a regime of capital control: any currency transaction to finance import must be submitted to a Currency Administration Commission (CADIVI), which processes applications to obtain foreign currencies.

All in all, in the 2003-2007 period such controls proved to be quite effective. The combined effect of favorable oil prices and a robust fiscal stimulus was a rapid and impressive economic growth: in 2004

²¹ However it measures only cash income and does not take into account advances in health care or education.

²² M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, cit.

²³ CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, United Nations, 2012.

²⁴ See: CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, cit; M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, cit.

real GDP increased 18,3% in 2005, 10,3% in 2006 and 8,4% in 2007. Consequently, unemployment rate fell from 18,4% in June 2003 to 8,3% in June 2007²⁵. Finally it has to be remarked that also the income distribution showed an impressive improvement, as the Gini Index decreased from 0,48 (2003) to 0,42 (2007)²⁶.

4. *The unsolved problems: inflation and the illegal market of currency*

4.1 The deteriorating macroeconomic outlook (2002-2003 and 2008-2013)

Notwithstanding the important results achieved, Chavism faced two serious recessions, that shook the country and revealed a worrisome lack of control on many, strategic, branches of the economy, i.e. the financial, the electrical and the import (and distribution) ones.

First, in the years 2002 and 2003, Venezuela lost about 24% of its GDP and suffered a tremendous capital flight due to heavy political instability. Notwithstanding the barrel's price was at its lowest point in 22 years when Chavez assumed in 1998²⁷, the economy grew during both 2000 (+3,7%) and 2001 (+3,4%). However, political instability upset such a trend in the next two years: in December 2001 FEDERCAMARAS organized a general business strike against the government that eventually turned into a military *coup* in April 2002 (led by the entrepreneur and former president of FEDERCAMARAS itself, Pedro Carmona), that lasted 48 hours²⁸. However, instability did not cease, as in December 2002 the opposition led a catastrophic 62 days oil strike that paralyzed oil production. As a result, Venezuela faced a severe recession: the rate of unemployment increased from 13,3% (2001) to 18,4% (2003) but also the inflation rate manifested a sharp rise (from 12,5% in 2001 to 31,1% in 2003) because of the continuous

²⁵ M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, cit.

²⁶ CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, cit.

²⁷ M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, cit.

²⁸ E. LANDER, *El papel del gobierno de EE.UU. en el golpe de Estado contra el presidente Chávez*, OSAL N° 7, Buenos Aires, CLACSO, 2002, pp. 5-11.

shortage of consumption goods, provoked by the entrepreneurs adherent to FEDERCAMARAS.

Second, since 2007 the global economic crisis had serious consequences on Venezuela's economy and evidenced the limits of the growth paradigm implemented by Chavism. As we have anticipated, in 2007 the GDP was still growing fast (+8,4%) whereas the imports increased essentially with the same intensity as in 2006 (+39,2%). Such an expansion proved to be insufficient, since the inflation rate rebounded to 22,5% (13,7% in 2006)²⁹. In addition, after the breakdown of Lehman Brothers, the production of oil slowed down, affecting Venezuela's exports, which suffered a sudden slowdown (+4,95%; they grew +17,71% in 2006). Given this new scenario, in 2008 the government chose to increase capital controls as well as restrictions to imports (which "only" increased +10,83%) in order to avoid external imbalances. However, the administration did not reduce the fiscal stimulus on the economy and, in addition, exports recovered rapidly (+38%). Consequently, GDP grew +4,8% but, in the light of the reduced stock of consumption goods available, the inflation rate shot off to 30,9%.

Finally, in 2009 the global recession determined a strong reduction in both the external demand and the price of the oil. Venezuela's exports dramatically decreased (-39%) and the GDP contracted -3,3%. It has to be noticed, however, that also the government adjusted its expenditures and reduced the fiscal stimulus in order to maintain fiscal balances. The value added tax (IVA) increased from 9% to 12%, counteracting the effect of the reduction of the economic activity on the inflation rate, which remained high (25,1%)³⁰.

The recession continued in 2010 (-1,4% GDP), essentially due to the moderate fiscal stimulus, the low price of oil and the severe energetic crisis of the Guri Dam, that determined a long lasting electrical rationing, which affected the industrial production, particularly the iron and steel branch. However, in the fourth trimester of 2010, the oil price rose sharply, limiting the effects of the recession. On January 1st, 2010, in order to counteract the strong reduction of exports registered in 2009, the government increased further capital controls and introduced a dual exchange-rate: the exchange rate remained the same (1US\$=2,6 bolívares) for imports of food, drugs, industrial ma-

²⁹ M. WEISBROT, L. SANDOVAL, *The Venezuelan Economy in the Chávez Years*, cit.

³⁰ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, cit.

chines and equipment; but it increased (4,3 bolívares) for any other kind of imported goods. Furthermore, any other class of operation (e.g. tourism, remittances, etc.) must be authorized by a commission called SITME: in this case the exchange rate was 5,3 bolívares. The subsequent restriction to imports (-14,37%) had a negative impact on inflation (27,2%). However, one should not underestimate the negative role played by the devaluation of the currency, which very often, in the Latin American economies, rather than increasing exports simply produces an increase in the prices of both the imported and (due to an imitation effect) the domestic prices³¹.

On January 1, 2011, the government insisted with this strategy in order to recover from the recession, unifying the exchange rate to 4,3 bolívares and maintaining the 5,3 value for the SITME transactions. However, the recovery was the result of both the fiscal stimulus and the increase in oil price rather than of devaluation³². GDP increased 4,2%; imports registered a moderate expansion of 10,7% and exports expanded thoroughly +38%. On the other hand, the inflation rate remained high (27,6%): it is plausible that also in this case the further devaluation and the restriction to imports are the ones to blame.

The stricter controls on capitals and imports together with the regulation on the currency market were suddenly loosened in 2012, probably because of the crucial presidential elections of October. CADIVI authorized imports for the impressive amount of 61.167 million of dollars (+67,8%), which represented the highest value of imports in the recent history of the country. The government also expanded the fiscal policy, partly financed through the high price of oil and partly by means of deficit spending. The result was a thorough economic growth (+5,5% GDP) and a strong reduction in the inflation rate (20,1%).

However, the country had also to face an unprecedented capital flight that was the combined result of the policies implemented since 2003, particularly from 2010 to the end of 2012. Firstly, after 2006, capital controls and restrictions to the currency market became, at once, stricter and less effective. On the one hand, the government substantially changed the legislation in order to discourage both imports and the degree of “dollarization” of the economy. On the other hand, the government itself and the

³¹ A. FIORITO, N. GUAITA, S. GUAITA, *El Mito del Crecimiento por el Tipo de Cambio Competitivo*, in “Circus. Revista Argentina de Economía”, Año 3, vol. 5, 2013, pp. 81-104.

³² CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, cit.

oil company PDVSA emitted dollar-valued bonds, for an approximate value of US\$60.000 million. In addition, firms systematically over-invoiced their contracts in order to swindle both CADIVI and SITME: according to a recent estimation, over-invoice was equivalent to the 19,9% of total private imports³³. Finally, until 2012 a few Venezuelan companies (e.g. the telephone company CANTV) were listed in the New York Stock Exchange Market: therefore (on the only condition of having a checking account abroad) it was possible to buy these bonds in a Venezuelan bank, paying with bolívares, and to sell them in New York, obtaining US.

Secondly, the loosening of the controls in 2012, together with the enormous mass of authorized transactions along this year, facilitated predatory conducts on the currency market. According to the former president of the Central Bank of Venezuela, the Chavist Edmee Betancourt, in 2012 approximately US\$ 20.000 million over 60.000 million authorized by CADIVI and SITME were appropriated by fake or un-existing firms³⁴. On the other hand, the number of complaints for ‘suspicious activity’ in the financial market received by the regulating authority SUDEBAN (Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario de Venezuela) sharply increased 35,70% in 2012³⁵.

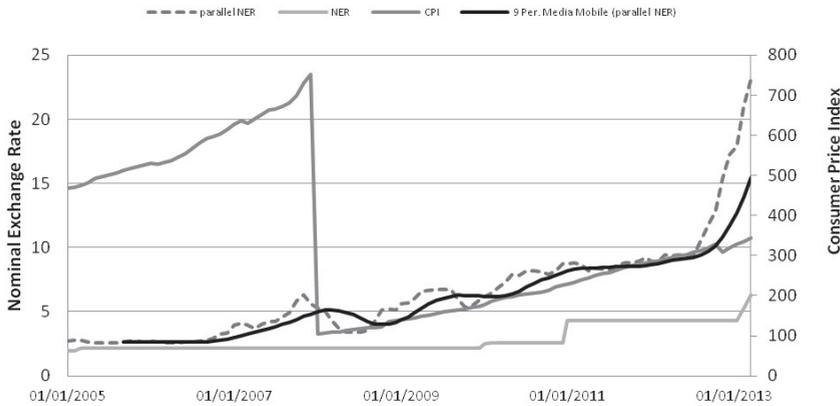
Since 2003, such a (legal, illegal and “barely legal”) parallel supply of dollars had nourished a black market of the currency. However, the gap between the official exchange rate and the parallel one increased particularly since 2007, in correspondence of the stricter controls over imports and capitals. Given the new restrictions, an increasing number of importers had to purchase the more expensive dollars on the black market. Consequently, this gap generated expectations of devaluation from the economic agents, who began to plan their expenditures and to account for their costs *as if* the currency were weaker than the official one, thus influencing consumer prices. Accordingly, this gap fueled the inflation rate and appreciated the real exchange rate. Together with the capital flight, this eventually determined the devaluation of the official exchange rate by the government in 2010 and 2011. In short, we can call it a self-fulfilling prophecy. Figure 1 shows this process until January 2013.

³³ EL NACIONAL, *Fuga de capitales en los últimos 10 años sumó \$ 144,9 millardos*, 21 de Enero 2013.

³⁴ APORREA.ORG, *Presidenta del BCV: Parte de los \$59.000 millones entregados en 2012 fueron a “empresas de maletín”*, www.aporrea.org, 2013.

³⁵ SUDEBAN, *Informe de Retroalimentación Segundo Semestre 2012*, Caracas, 2013.

Figure 1 - Nominal Exchange Rate-NER (official and parallel) and Consumer Price Index-CPI (2005=100) of Venezuela



Source: A. FIORITO, N. GUAITA, S. GUAITA, *El Mito del Crecimiento por el Tipo de Cambio Competitivo*, cit.

As we can see in the graph, the “sudden loosening” of capital controls in 2012 reinforced the devaluatory expectations of economic agents, who perceived that, after the election, the conditions on the currency market would have worsened. Consequently, the gap between the official and the parallel exchange rate increased enormously and, eventually, pushed the government to devalue the bolívar: on January 1st, 2013, the national currency’s value was curbed by 46,5% (from 4,30 to 6,30 bolívares per US\$). Such a strong devaluation, in turn, has been accompanied by a dramatic reduction in the authorized imports from February 2013³⁶. These factors had serious consequences on both imports and domestic prices: in 2013 Venezuela’s inflation rate was 54,3% and several shortages of consumption goods (including basic ones) have affected the economy of the country. As a consequence, the economic growth was restricted to 1,6%.

It must be remarked, however, that at present the country is not risking any catastrophic drop of his GDP (or, more in general, any economic collapse) as the oil revenues are still high (so that the Venezuela still runs a current account surplus) and the central bank cur-

³⁶ M. WEISBROT, *Sorry, Venezuela haters: this economy is not the Greece of Latin America*, in “The Guardian”, thursday, November 7th, 2013.

rently holds \$21.7bn in reserves, and opposition economists estimate that there is another \$15bn held by other government agencies, for a total of \$36.7bn³⁷.

4.2 ‘Political Aspects of Full Employment’ in Venezuela: a suggested interpretation

The ambivalent results of the government during the most recent years inescapably question the growth model adopted by Chavism. As we have shown, it consisted of a combination between commercial surpluses (guaranteed by the oil exports) and subsequent expansion of the domestic demand, by means of imports, direct investments and subsidies to consumption.

In the first place, our macroeconomic analysis reveals that the lack of differentiation in the country’s productive structure together with the absence of significant industrial policies or economic planning, certainly represented a weakness of the Chavist paradigm. Concretely, the economic growth depended almost exclusively on oil prices: as we have seen, in times of international turbulence such a choice was definitely risky and implied several downturns to the Venezuelan rate of growth. Furthermore, this latter depended also on the price of the imports. However, given the backwardness of the Venezuelan agriculture, approximately 50% of the imports was represented by food or agricultural goods³⁸: in the last ten years the international prices of such commodities increased continuously, affecting both the volume of Venezuela’s imports and the inflation rate.

In the second place, there is a more profound objection that one may move to Chavism. Stated succinctly, we can affirm that after the failed referendum of 2007 Venezuela was, to all intents and purposes, a regulated capitalist economy. However, to take note of these characteristics implies to analyze carefully the economic role played by capitalist institutions given the full employment of resources’ goal pursued by the government.

³⁷ M. WEISBROT, *Sorry, Venezuela haters: this economy is not the Greece of Latin America*, cit.

³⁸ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Informe Económico 2010*, cit.

In our mind, the reference to the topical work of Michal Kalecki *Political Aspects of Full Employment*³⁹ becomes thus inescapable, in order to interpret the complicated contingencies of Venezuela. According to Kalecki, if the government undertakes public investment and/or subsidizes mass consumption in order to achieve full employment, the entrepreneurs will take position against such policies, notwithstanding economic growth would benefit them as well, since profits rise. This apparent paradox can be explained essentially for three reasons.

Firstly, entrepreneurs dislike state intervention in the matter of employment *as such*: in a free-market regime, unemployment exclusively depends on the deterioration of the firms' "state of confidence", so that capitalists have an indirect control over government policy, as any measure that affects the "state of confidence" must be avoided. Secondly, entrepreneurs dislike the direction of government spending: public investment are risky, because they often imply nationalization of public utilities (which in turn implies that the state now competes with private businesses); subsidising mass-consumption is rejected for moral reasons, as the protestant ethic of capitalists states that "*you shall earn your bread in sweat*". Thirdly and foremost, the entrepreneurs dislike the political changes resulting from the maintenance of full employment: unemployment would cease to play its role as a disciplinary measure of the labor market, therefore the social position of the capitalists would be undermined, as class-consciousness of the working class would grow: "(...) 'discipline in the factories' and 'political stability' are more appreciated than profits by business leaders. Their class instinct tells them that lasting full employment is unsound from their point of view, and that unemployment is an integral part of the 'normal' capitalist system"⁴⁰. Furthermore, Kalecki highlighted that demand-led policies might have risen the inflation, thus affecting also the income of small and big *rentiers*. This would have pushed the *rentiers* to make a powerful alliance with big business, in order to sacrifice economic growth in the name of monetary stability and social order.

It seems superfluous to stress the analogies between Kalecki's analysis and the Venezuelan context. In 2002-2003, when Chávez had not yet expressed any socialist endorsement, the association of the Venezuelan entrepreneurs did not hesitate to paralyze oil production

³⁹ M. KALECKI, *Political Aspects of Full Employment*, cit.

⁴⁰ M. KALECKI, *Political Aspects of Full Employment*, cit. p. 325.

and extraction, thus sacrificing 24% of national GDP, essentially for ‘political stability’ reasons. The same rule partly applies also to the recent times, as in 2009-2010 recession both shortages and blackouts increased suspiciously, affecting the economic growth: in both cases, private entrepreneurs control a large part of the branch.

The national *rentiers* (to whom Furtado had already referred), in particular, played a sympathetic role in this scenario, since capital flight can legitimately be interpreted as an attempt to undermine the economic growth. First, oil branch is not completely nationalized and several foreign companies still operate in Venezuela: as we have seen, this had serious consequences on capital flight, particularly due to over-invoice. Second, also the financial branch contributed to the capital flight, as proven by the aforementioned allegation for ‘suspicious activity’ reported by SUDEBAN. It is not surprising, as private banks still control 64,8% of the financial sector⁴¹ and the Central Bank, which should be responsible for the bank vigilance, is inexplicably (given the full-employment of resources goal) independent.

Once this Kaleckian interpretation is accepted, it is worth analyzing what kind of solution a government can adopt to achieve full employment by means of demand-led growth. Also in this case, we share Kalecki’s answer: it is necessary to reshape both economic and political institutions in deep. In our mind, the constitutional draft of 2007 still represents a good starting point. When conceived as a mixed economy, Venezuela would be certainly able to cope, in a more effective way, with both the need of differentiating its productive structure (by means of economic planning) and the capital controls dilemma (by nationalizing, at least, a vast part of the financial branch). Both Venezuelan entrepreneurs and *rentiers* seem to be perfectly aware that such possibility exists and they have been counteracting for more than a decade in order to avoid it. The question remains if Chavism will be able to develop the same awareness rapidly and to act with resoluteness.

Concluding Remarks

The analysis developed highlights the ambivalence of the Bolivarian Revolution started in 1998. On the political plan, we have

⁴¹ BANCO CENTRAL DE VENEZUELA, *Informe a la Asamblea Nacional sobre los Resultados Económicos del Año 2011*, Caracas, 2012.

shown both its common features (e.g. opposition to Neoliberalism; the anti-political discourse) and differences (the class and race consciousness; the reference to 21st century socialism) with the rest of progressive or *Neo-Populists* governments of the region. On the economic plan, we have emphasized the existence of a Chavist growth model, which consisted of a combination between commercial surpluses (guaranteed by the oil exports) and the expansion of the domestic demand, by means of imports, direct investments and subsidies to consumption. Subsequently, we have traced both the achievements and critical points of such a Chavist growth model, that is the lack of a differentiation in the country's productive structure and its excessive dependency on oil and imports' prices. Finally, we have suggested a possible Kaleckian interpretation of the present difficulties of Chavism. We have stressed that, in the light of the harsh polarization of the Venezuelan society, any re-release of conventional regulated capitalism would be unsuccessful, as the lack of control on many strategic branches (finance, imports) of the economy would seriously limit the room for proper economic policies. We may thus conclude that the real challenge that Chavism faces today is to undertake a deep institutional change along the lines portrayed in the 2007 constitutional referendum. Indeed, the transition to a mixed economy would allow Venezuela to cope, in a more effective way, both with the necessity of differentiating its productive structure (by means of economic planning) and with the problem of capital controls (by nationalizing at least a vast part of the financial branch). In the opposite case, the problems that have affected the country in the last five years would probably worsen, thus menacing the very existence of Chavism.

Riassunto - Questo articolo indaga sull'evoluzione dello scenario politico ed economico del Venezuela durante gli ultimi 15 anni (cioè il periodo noto come il Chavismo), con lo scopo di chiarirne le origini e individuare le sfide future, in particolare di carattere economico. Con il proposito di fornire un'interpretazione complessiva, si studiano analogie e differenze fra il Chavismo e gli altri governi progressisti della regione. Si mostrano anche i principali contenuti della riforma costituzionale chavista del 2007 che puntava alla costruzione del *Socialismo del*

XXI secolo. Si esplorano in particolare i principali risultati economici e i problemi ancora irrisolti del modello di crescita *demand-led* venezuelano. Inoltre, attraverso un parallelismo con l'analisi di Kalecki sugli *Aspetti politici della piena occupazione*, si evidenzia come i principali problemi del Venezuela dipendano dai vincoli generati dalle attuali istituzioni. Si conclude che la vera sfida per il Chavismo sarà quella di avviare un profondo cambiamento istituzionale, possibilmente nella direzione indicata dal progetto di referendum costituzionale del 2007.

LA COOPERAZIONE TRA UNIONE EUROPEA E AMERICA LATINA 2007-2013

di Gianmarco Vassalli, Jairo Agudelo Taborda e Tatiana Guarnizo Useche

La cooperazione allo sviluppo oggi

La cooperazione allo sviluppo intesa come ammontare di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) ha mostrato un'impennata negli ultimi tredici anni, in particolare dopo la Dichiarazione del Millennio (2000), arrivando nel 2012 a un totale di circa 140 miliardi di dollari USA (come cifra assoluta). Tuttavia, in rapporto al PIL, solo cinque dei paesi membri del Comitato di Aiuto allo Sviluppo (CAS) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), destinano almeno lo 0.7% del proprio PIL alla cooperazione allo sviluppo, in linea con le raccomandazioni della Dichiarazione di Monterrey (2002). Per quanto riguarda la qualità e l'efficacia dell'aiuto, durante questo periodo sono state importanti le dichiarazioni e i "consensi" emersi dai Fori di Alto Livello di Roma (2003), Parigi (2005), Accra (2008) e Busan (2011).

1. La cooperazione allo sviluppo della UE

La cooperazione della UE è costituita sia da quella attuata dalla Commissione Europea (CE), sia da quella effettuata bilateralmente da parte di ognuno dei ventotto Stati membri. Nel 2012 l'APS complessivo dell'UE rappresentava il 56% di quello globale (circa 80 miliardi di dollari USA).

L'adozione della cooperazione internazionale come politica comunitaria si inquadra tanto nel Trattato di Maastricht (1993) come nelle modifiche introdotte dai Trattati successivi (Amsterdam, Nizza e Lisbona). Essa costituisce uno dei tre canali attraverso i quali la CE realizza la propria Azione Esterna; essendo gli altri due il dialogo po-

litico e il commercio. Le relazioni esterne della UE con un attore del sistema internazionale si possono limitare a uno dei tre canali, a due, oppure a tutti e tre, stabilendo in quest'ultimo caso un Accordo di Associazione Strategica (AAS). Inoltre l'azione esterna dell'UE si può realizzare a diversi livelli territoriali: nazionale (UE-Brasile); subregionale (UE-MERCOSUR); regionale (UE-AL). Per ognuno di questi livelli geografici, la CE definisce strategie settennali come quella appena conclusa (2007-2013). Ad oggi, la UE ha firmato AAS con Centroamerica subregionale, con Messico, Costa Rica e Brasile (nazionale) e avanzano le trattative con la CAN (*Comunidad Andina de Naciones*) e con il MERCOSUR.

La cooperazione fa parte del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) della CE, creato nel 2010 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Fa capo all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, creato anch'esso dallo stesso Trattato. Questa riforma completa quella introdotta già nel 2006, che ha configurato gli attuali strumenti di cooperazione della UE, tra cui il Fondo Europeo di Sviluppo (FES) per i 79 Paesi Africa, Caraibi e Pacifico (ACP), e lo Strumento di Cooperazione allo Sviluppo (SCS) per America Latina, Asia Centrale, Africa del Sud.

Il concetto di *America Latina* utilizzato nei rapporti di cooperazione con la UE si limita ai 17 paesi continentali di Sudamerica e Centroamerica, ai quali si aggiunge Cuba a statuto speciale. Per la cooperazione UE, i quindici paesi dei Caraibi insulari fanno invece parte del gruppo ACP.

Il SEAE definisce l'indirizzo politico e strategico della cooperazione a livello bilaterale, subregionale e regionale che sarà attuato dalla Direzione generale di sviluppo e Cooperazione (EuropeAid). Per quanto riguarda l'America Latina (AL), il SEAE realizza consulte ai tre livelli: nazionale, subregionale e regionale (compresa la società civile) per definire le priorità settennali. Tali priorità si definiscono anche nei vertici bi-nazionali biennali che sono stati istituzionalizzati dal 1999. In questo modo, lo SCS dell'UE con l'AL si traduce, nella pratica, in Programmi nazionali, subregionali oppure regionali, ognuno dei quali dotato di un documento strategico e di un piano finanziario, entrambi settennali. In ogni regione la cooperazione si attua fundamentalmente attraverso due criteri: geografico e tematico.

I tre principali obiettivi a livello regionale previsti dalla cooperazione UE-AL 2007-2013 erano: consolidare la coesione sociale e la riduzione della povertà; promuovere l'integrazione regionale e la coo-

perazione economica; investire nelle risorse umane attraverso l'educazione superiore di eccellenza. Per raggiungere questi obiettivi furono stanziati 2.622 milioni di euro, cifra superiore ai 1.685 milioni del settennio precedente.

Tuttavia, il periodo di analisi coincide con due fenomeni complementari che hanno avuto un impatto sulle dinamiche tradizionali delle relazioni bi-regionali: da una parte l'aggravarsi della crisi statunitense ed europea, che ha comportato un rallentamento improvviso nella tendenza all'aumento dell'APS che aveva caratterizzato la cooperazione Nord-Sud nei primi anni del decennio. Dall'altra, l'AL ha beneficiato della crescente domanda di materie prime da parte dei colossi asiatici (Cina, India, Corea del Sud), riuscendo così non solo a mitigare l'impatto della crisi globale, ma anche a mantenere un ritmo di crescita intorno al 4,5% annuale. In questo senso, l'AL ha contribuito a determinare ciò che la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNDP) ha denominato *Ascesa del Sud*¹.

2. Alcuni dati positivi del Sud e in particolare dell'AL

Tra il 1992 e il 2012 più di 40 paesi del Sud hanno migliorato il loro Indice di Sviluppo Umano (ISU), mentre molti di essi sono entrati a far parte del gruppo di paesi ad alto e "molto alto" ISU. Si calcola che nei prossimi anni la somma della produzione di India, Cina e Brasile supererà quella complessiva di Canada, Francia, Italia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Secondo la Banca Mondiale, numerosi paesi del Sud sono entrati nella categoria dei Paesi a Reddito Medio, tra cui tutti i paesi della regione². Fra il 2003 e il 2013 il commercio Sud-Sud tra le economie emergenti è aumentato in misura clamorosa. In questi stessi anni la povertà estrema in Brasile è passata dal 17% al 6%, e in Cina dal 60% al 15%.

Questi risultati sono stati conquistati in gran parte grazie all'allargamento e alla innovazione delle politiche sociali di molti paesi del Sud: pensiamo al caso del Piano di Educazione e Sicurezza Alimenta-

¹ UNDP, *El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diferente -Informe sobre Desarrollo Humano*, New York, UNDP, 2013.

² WORLD BANK, *E-atlas of Global development* (GDP per capita PPP), 2014, Ricuperato il 29-09-2014, da <http://www.app.collinsindicate.com/worldbankatlas-global/en-us>.

re per Tutti e al programma *Bolsa Família* del Brasile, o al programma per *ridurre la povertà mediante le rimesse* implementato in Messico³.

L'ascesa dell'AL si fa evidente attraverso l'attiva partecipazione di Brasile, Messico, Cile e Argentina nel G-20, foro nel quale, come è noto, si assumono decisioni cruciali circa il governo dell'economia mondiale.

3. *Le relazioni UE-AL*

La UE è uno dei più importanti *partners* economico-politici dell'AL. In particolare è il suo principale donatore di APS (circa 550 milioni di dollari USA ogni anno), e anche il suo secondo investitore straniero⁴.

Le relazioni di cooperazione tra queste due regioni iniziarono negli anni '60, e da allora si sono basate sul rispetto di valori comuni quali la democrazia, i diritti umani e lo sviluppo di un'economia di mercato orientata all'esportazione. Non fu semplice consolidare i rapporti nel contesto della Guerra Fredda, che in AL favorì il dominio della *Dottrina della sicurezza nazionale*. Le dittature militari e gli effetti di un modello economico generatore di disuguaglianza, così come il costante mancato rispetto dei diritti umani, hanno promosso in quegli anni un approccio umanitario-economico alla cooperazione. Si tratta di un periodo durante il quale si moltiplicarono le guerre civili tra i governi di fatto e le guerriglie, che si opponevano radicalmente a tale modello.

Le relazioni UE-AL si consolidarono soltanto dopo l'ingresso di Spagna e Portogallo nel processo d'integrazione europea (1986). Quello stesso anno si creò il Gruppo di Rio che diventerà più tardi, dal 1999 al 2010, l'interlocutore politico regionale della UE. In questo percorso, l'aspetto economico della cooperazione UE-AL tende a prevalere sempre di più su quello umanitario.

La cooperazione con l'UE è di importanza strategica per l'AL, per diminuire la dipendenza economica dagli Stati Uniti e migliorare il proprio inserimento nell'economia mondiale. I paesi della regione riconoscono nella cooperazione uno strumento per lo sviluppo (*tool*

³ J. AGUDELO (a cura), *Dossier: quale cooperazione internazionale dopo il 2015?*, in "Rivista Missione Oggi", Brescia 2014.

⁴ EUROPEAN COMMISSION *Development and Cooperation-Europeaid*, 2014. Recuperato il 29-09-2014, da http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_en.htm.

for development), che consente loro di trarre vantaggi dall'intensificazione dei rapporti con paesi più ricchi, nonché di migliorare, grazie ad essi, il proprio accesso alle conoscenze, alle risorse e alle tecnologie. Inoltre, la cooperazione economica contribuisce a promuovere importanti riforme politiche, sociali ed economiche negli Stati che ne beneficiano, i cui governi cercano per tale via di migliorare la propria stabilità e, con essa, la percezione degli investitori stranieri⁵.

Durante gli ultimi quattordici anni le relazioni UE-AL si sono evolute seguendo il ritmo dei principali cambiamenti che hanno definito l'agenda della cooperazione internazionale, dominata da tre grandi temi: 1) gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) da raggiungere entro il 2015; 2) il loro finanziamento (Monterrey 2002); 3) il dibattito su qualità, coerenza, efficacia ed efficienza degli APS (Parigi 2005, Accra 2008, Busan 2011).

Tuttavia questi tre grandi temi non hanno prodotto i risultati previsti in questo periodo, come conseguenza dei profondi cambiamenti verificatisi nel sistema internazionale legati principalmente alla crisi finanziaria⁶. In particolare, il dibattito sul raggiungimento o meno degli OSM ha messo in evidenza che, anche se i dati più recenti indicano che saranno raggiunti complessivamente a livello globale, non sarà così in tutte le regioni del mondo. Cioè, anche se nel 2015 si assisterà a una riduzione del 50% della povertà estrema nel mondo rispetto al 1990, vi saranno paesi come per esempio Niger e Ciad dove essa potrà essere addirittura aumentata rispetto al 1990.

Nell'ultimo decennio, tutti i paesi dell'ALC, tranne Haiti, sono diventati paesi a reddito medio (PRM), e alcuni perfino a reddito medio-alto. Tuttavia, è proprio in questi paesi che vive il 42% dei poveri del mondo, coloro che vivono cioè con meno di 2 dollari USA al giorno. Infatti, i PRM sono i paesi con il più alto indice di disuguaglianza, e la loro dipendenza dai mercati internazionali delle materie prime e dalla loro volatilità li rende protagonisti di un'elevata instabilità politico-economica. La disuguaglianza colpisce in modo particolarmente acuto l'AL, costituendo il principale ostacolo allo sviluppo regionale.

⁵ R. BERNAL-MEZA, *El Regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo*, in "Revista Aportes para la Integración Latinoamericana", n. 21, 2009, pp. 1-29.

⁶ Questa crisi ha avuto pesanti ripercussioni sulla cooperazione internazionale e, concretamente, ha significato una progressiva riduzione del flusso degli aiuti provenienti dai paesi donatori, che sono i più colpiti dalla crisi. Un rapporto del CAS del 2012 rivela una caduta netta degli aiuti in termini reali verso i paesi percettori (-8,9%, rispetto al 1997).

Durante il periodo analizzato ha giocato un ruolo importante la cosiddetta *Guerra Globale al Terrorismo* che, dopo l'attentato terroristico dell'11 settembre 2001, è stato un altro elemento centrale nella ridefinizione dell'agenda internazionale della cooperazione. Essa ha determinato la mobilitazione di gran parte delle risorse in direzione dei paesi considerati strategicamente più rilevanti o politicamente più fragili, allo scopo di fare fronte alle reti del terrorismo transnazionale (Iraq, Afghanistan, Pakistan, Eritrea). Come risultato, si è prodotta una caduta netta degli APS globali destinati alla regione, passati dal 9% del PIL nel 2001 al 4,2% nel 2010.

Negli ultimi quindici anni i principali donatori bilaterali sono sempre stati gli Stati Uniti, la Spagna e la CE, il cui contributo corrisponde a circa il 15% degli APS ricevuti dalla regione. Tuttavia gli Stati Uniti conservano il primo posto fra i donatori, con 1.437 milioni di dollari USA stanziati nel 2011, e un incremento del 10% tra il 2000 e il 2010. La Spagna è il secondo donatore bilaterale più importante ma, a causa della forte crisi in cui versa, ha drasticamente ridotto i propri APS verso la regione passando da 1.200 milioni nel 2008 a meno di 500 milioni nel 2011. Anche a livello multilaterale si è verificata una riduzione dei flussi di APS destinati alla regione, provenienti principalmente dall'UE, dalla Banca Interamericana per lo Sviluppo (BID), dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI).

È anche importante considerare i mutamenti nei paesi latinoamericani (17 paesi continentali più Cuba) come percettori di APS, storicamente destinati agli Stati più poveri dell'America Centrale (Nicaragua, Guatemala e Honduras) e della Subregione Andina (Bolivia e Perù). Tuttavia, i dati indicano che dal 2010 si è prodotto un mutamento in queste gerarchie, poiché molti PRM sono diventati i primi percettori di APS europei. È indicativo il caso della Colombia che, a causa dei problemi legati al conflitto interno armato e al narcotraffico, ha costituito fino al 2013 il primo percettore, con circa il 16,3% dell'APS stanziato dalla UE nella regione, seguita dal Brasile con il 12%.

In sintesi, sono diversi i fattori che hanno portato a una sensibile riduzione dei fondi APS a livello mondiale, e questa riduzione ha colpito in modo particolare l'AL.

Tale situazione ha generato un profondo scontento nei PRM latinoamericani, che segnalano l'insufficienza e la superficialità dei criteri utilizzati per definire l'assegnazione delle risorse APS, e rivendicano il proprio diritto a beneficiare di queste per consolidare i rispettivi pro-

cessi di sviluppo⁷. In particolare, la CEPAL ha fortemente criticato l'assegnazione degli APS in rapporto al reddito pro capite, dal momento che tale criterio di assegnazione presuppone una visione riduzionista delle necessità reali di sviluppo di ogni paese, soprattutto in una regione eterogenea come l'ALC. Nello stesso ordine di critiche, il concetto di *trappola del reddito medio* è utilizzato per illustrare il paradosso che colpisce l'AL⁸.

Come sostiene la CEPAL, il problema più grave di questi paesi è che la loro posizione in termini di reddito pro capite non implica che tutti abbiano le stesse possibilità ed esigenze, come dimostra l'ALC: anche se il 90% dei paesi della regione sono PRM, diversi fattori dimostrano che tale classificazione non corrisponde ai livelli reali di benessere di cui gode la popolazione, e tanto meno identificano uno stadio nel loro processo di sviluppo. Infatti, tale classificazione non permette di catturare problemi strutturali come la corruzione, la disuguaglianza, la frammentazione sociale e la fragilità del loro inserimento nell'economia internazionale, che costituiscono i principali ostacoli allo sviluppo della regione, nei confronti dei quali la cooperazione internazionale potrebbe giocare un ruolo importante.

In ragione di ciò, il progresso dell'AL non dovrebbe comportare una riduzione delle risorse destinate alla cooperazione internazionale, riduzione che potrebbe mettere a repentaglio la crescita in atto, senza riuscire a capitalizzarla in termini di sviluppo umano. Si tratterebbe, al contrario, di formulare una nuova strategia che favorisca la cooperazione tecnica, politica e culturale.

Nel frattempo, dato l'attuale contesto di diffidenza verso i paesi del Nord, i paesi della regione, sotto la *leadership* del Brasile, hanno compiuto passi importanti verso il consolidamento della Cooperazione Sud-Sud: una modalità di cooperazione tra le economie emergenti basata sull'intercambio di esperienze culturali e di risorse tecniche secondo principi di simmetria, orizzontalità e assenza di vincoli di condizionalità, intesa a ridurre le asimmetrie regionali e internazionali nella loro dimensione politica, economica e commerciale⁹.

⁷ CEPAL, *Cooperación para el desarrollo Celac-Unión Europea: desafíos post 2015*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2012.

⁸ J.A. ALONSO, *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*, Madrid, Documento de Trabajo N° 1 AECID, 2013.

⁹ B. AYLLON, *La Cooperación Sur-Sur en Latino América. Utopía y Realidad*, Madrid, La Catarata, 2010.

4. Cooperazione UE e integrazione regionale in AL

Sostenere il consolidamento dei processi d'integrazione in AL è stata una delle priorità strategiche della cooperazione UE-AL negli anni 2007-2013, periodo che coincide con il risveglio delle politiche d'integrazione della regione, in gran parte trascinato dal bolivarianismo socialista proposto dal Venezuela, ma non solo da questo. Durante l'ultimo decennio si sono consolidati alcuni accordi d'integrazione già esistenti, come ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*), AEC (*Asociación de Estados del Caribe*), CAN, MERCOSUR e SICA (*Sistema de l'Integración Centroamericana*), e ne sono sorti di nuovi, come ALBA (*Alianza Bolivariana para las Américas*) e UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanas*).

Particolarmente forti sono sempre stati i vincoli della UE con il MERCOSUR: già nel 1995 era stato firmato un accordo di cooperazione per istituire una zona di libero commercio, promuovere la cooperazione economica e gli investimenti, consolidare il dialogo politico, la formazione accademica e professionale, nonché favorire l'interscambio di informazioni attraverso lo sviluppo tecnologico. Grazie a tale accordo, la UE si è imposta come il primo *partner* commerciale del MERCOSUR (18% del commercio totale). L'accordo non ha perso intensità negli anni e nel periodo 2007-2013 la UE, nonostante la crisi, ha stanziato circa 324 milioni di euro per finanziare le attività di cooperazione.

Godono anche di una lunga tradizione le relazioni UE-CAN. L'accordo previsto dalla Dichiarazione di Roma (1996) si orienta verso la creazione di un sistema di import-export preferenziale tra le due aree, la facilitazione degli investimenti bi-direzionali, l'approfondimento del dialogo politico, l'intensificazione della cooperazione. A livello commerciale la UE è la prima fonte di investimenti diretti esteri della CAN e il suo secondo *partner* commerciale, preceduta dagli Stati Uniti che hanno rapporti particolarmente stretti con Colombia e Perù. I paesi andini esportano verso la UE principalmente prodotti agricoli e minerali, petrolio e metalli; importano a loro volta macchinari, prodotti industriali e alta tecnologia. Nel 2013 la UE ha firmato e ratificato un Trattato di Libero Commercio (TLC) con Colombia e Perù, che rappresenta per altro un palliativo dopo il fallimento delle trattative per un AAS UE-CAN, arenatesi a causa delle divergenze tra i quattro paesi della CAN: da una parte Bolivia ed Ecuador, dall'altra Perù e Colombia.

Come dimostrano questi accordi sub-regionali, la UE ha cambiato il proprio approccio alla cooperazione rispetto ai primi anni '90, cer-

cando di rispondere in maniera più efficiente alle nuove necessità di sviluppo della regione, determinate sia dallo sviluppo latinoamericano, sia dalla riduzione delle risorse degli APS disponibili dopo la crisi finanziaria che ha colpito principalmente i paesi del Nord. Infatti, le politiche di cooperazione UE-AL non prevedono più l'intervento in settori come le infrastrutture (che invece rientrano ancora nelle strategie che riguardano le zone più colpite dalla povertà estrema). Piuttosto, la UE investe nella formazione e nella specializzazione professionale/accademica del capitale umano, con lo scopo di sostenere la gestione autonoma e responsabile delle problematiche istituzionali e strutturali.

I negoziati iniziati con UNASUR e, a livello bi-regionale, con la CELAC (il precedente Gruppo di Rio) con l'obiettivo di promuovere una nuova Alleanza Strategica Permanente (ASP), rafforzano l'idea di un cambiamento nell'approccio strategico della UE verso questa regione. L'ASP dovrebbe garantire lo sviluppo sostenibile, assicurando investimenti efficienti in ambito tanto sociale quanto ambientale, così come la costituzione di uno spazio euro-latinoamericano della conoscenza¹⁰.

La cooperazione UE è compatibile quindi con un'AL diversa, caratterizzata da più elevati livelli di PIL pro capite e dall'accesso a diversi mercati dei capitali del mondo globalizzato, e non più solo a quelli nordamericani o europei. Per esempio, durante gli ultimi anni si sono intensificati i rapporti con le economie asiatiche emergenti: la Cina, in particolare, è diventata il principale *partner* commerciale del Brasile e, grazie all'Alleanza del Pacifico, si sono intensificati i contatti commerciali dell'AL con questo lontano paese.

Tuttavia, l'importanza strategica dell'UE per l'AL resta altissima, soprattutto per controbilanciare la supremazia degli USA che rimangono il primo donatore di APS per la regione: i loro aiuti tuttavia - prevalentemente militari - non sempre risultano in sintonia con i contenuti della Dichiarazione di Parigi (2005) sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo e di quella di Busan (2011) sul partenariato globale per una cooperazione allo sviluppo più efficace.

Il tentativo dell'amministrazione di G.W. Bush di imporre accordi d'integrazione commerciale concepiti sulla base delle esigenze statunitensi, così come gli ambigui risultati ottenuti dal NAFTA (*North American Free Trade Area*), hanno spinto gli attori regionali (MERCOSUR e

¹⁰ CELAC-UE. *Plan de Acción CELAC-UE 2013-2015*, Santiago de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012. <http://www.minrel.gob.cl/documentos-i-cumbre-celac-ue/minrel/2013-02-20/173254.html>.

CAN) a difendere il proprio obiettivo di proteggere le economie dell'AL dall'eccesso di interferenze esterne e di contrastare il concetto di dipendenza economica definito da Prebisch a metà del secolo scorso¹¹. Hanno quindi cercato di diversificare i propri rapporti internazionali, allacciando relazioni sempre più strette con la UE piuttosto che con gli USA.

A questo proposito va ricordata l'opposizione di Venezuela, Bolivia ed Ecuador al progetto statunitense – sostenuto dalle economie sudamericane più neoliberali, cioè Colombia e Perù – di creare una zona di libero scambio in tutto il continente americano (ALCA). Il progetto fu respinto e fu invece creata, nel 2004, l'ALBA, fortemente voluta dai governi di Venezuela e Cuba¹². Va inoltre ricordata la proposta del 2007 dell'allora presidente venezuelano Hugo Chávez di creare una *Banca del Sud* in alternativa al modello di controllo economico rappresentato dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali (FMI e Banca Mondiale)¹³.

Per quanto l'AL abbia tentato di ampliare lo spettro dei propri *partner* stranieri, gli Stati Uniti e la UE restano alleati di vitale importanza per la rete commerciale della regione: il *surplus* commerciale nei confronti degli Stati Uniti compensa il *deficit* nei confronti di Cina e Asia in generale, mentre il mercato europeo, benché si sia contratto in seguito alla crisi finanziaria, continua a rappresentare uno sbocco cruciale per il petrolio e le altre risorse minerarie latinoamericane.

La cooperazione UE-AL nel periodo 2007-2013 ha stanziato 195 milioni di euro per il consolidamento dell'integrazione regionale. Tuttavia, il risultato è ancora molto incerto, se si considera che la UE non è riuscita a ratificare gli AAS previsti con la CAN e il MERCOSUR (come invece ha fatto con il Centroamerica). Inoltre, anziché contribuire alla coesione subregionale, le sue proposte hanno spesso contribuito a dividere fra loro gli attori regionali, come dimostrano proprio i casi della CAN (con l'uscita del Venezuela) e del MERCOSUR. Per di più, tale spaccatura non si verifica soltanto a livello subregionale, ma si esprime anche all'interno dei singoli paesi membri, come in Bolivia ed Ecuador, dove le proposte della UE hanno provocato una forte reazione popola-

¹¹ E. IGLESIAS, *The Search for a New Economic Consensus in Latin America*, in E. IGLESIAS (Ed.), "The Legacy of Raúl Prebisch", Washington DC, Inter-American Development Bank, 1994, pp. 63-100.

¹² CEPAL, *Cooperación para el desarrollo Celac-Unión Europea: desafíos post 2015*, cit.

¹³ G. WILPERT, *Changing Venezuela by Taking Power*, London, Verso, 2007.

re, specialmente da parte delle popolazioni indigene e delle comunità afro-discendenti. Uno scenario simile ha accompagnato la firma e la ratifica del Trattato multi-bilaterale UE-COL-PER del 2013.

5. *I Programmi regionali*

Nella strategia della cooperazione UE-AL tra il 2007 e il 2013 il pacchetto di programmi regionali, che ha avuto un budget settennale di circa 360 milioni di euro, occupa un capitolo speciale. Come stabilito dal vertice di Vienna (2006), questi programmi dovevano rispondere ai tre obiettivi prioritari delle relazioni UE-AL del periodo:

1. coesione sociale e lotta alla povertà: EUROSOCIAL, Urbal e Copolad;
2. integrazione regionale e cooperazione economica; Alinvest, @lis e Laif;
3. investimento sulle risorse umane-educazione superiore di eccellenza: Alfa, Alban ed Erasmus Mundus.

Inoltre, nel vertice di Lima (2008) si sono creati due nuovi programmi: Eurosolar ed Euroclima.

5.1 Programmi regionali della Priorità 1

La UE rappresenta un processo d'integrazione che ha avuto un ruolo fondamentale nel favorire la coesione sociale e lo sradicamento della povertà nelle comunità alle quali si è indirizzata. Essa è diventata un modello per le altre regioni del mondo: attraverso la formazione di un mercato comune, la UE ha determinato uguaglianza sociale e prosperità economica¹⁴. Attraverso strumenti finanziari come il Fondo di Coesione e i Fondi Strutturali la CE ha infatti migliorato la condizione economica e sociale delle aree meno sviluppate delle zone su cui la stessa insisteva, sia prese singolarmente sia nel loro insieme.

Grazie a questa lunga tradizione, la UE rappresenta per l'America Latina un alleato fondamentale nella promozione della coesione sociale

¹⁴ J. SANAHUJA, *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011.

come strategia di sviluppo. Infatti, nonostante si preveda per la regione un ritmo di crescita sostenuto intorno al 4% del PIL tra il 2012 e il 2015¹⁵, l'AL resterà la regione più disuguale al mondo, con un coefficiente di Gini che si mantiene in media intorno allo 0,53 a causa dei numerosi problemi strutturali che affliggono la regione: in AL il 40% della popolazione con un reddito basso riceve mediamente il 15% della ricchezza totale, mentre il 10% più ricco ne riceve il 57%. Come sostiene Bhaduri, la crescita economica non sempre implica sviluppo¹⁶. Inoltre, nella regione la disuguaglianza è legata anche a fattori sociali (discriminazione di genere, emarginazione, limitato accesso ai servizi pubblici, etc.) e territoriali (forti asimmetrie tra zone urbane e zone rurali, che si traducono spesso in problemi di sicurezza e di violenza interna).

Questa priorità strategica della UE in AL si concentra nella riduzione della povertà che, nonostante il fatto che la maggior parte dei paesi della regione appartiene alla categoria PRM, colpisce il 31% della popolazione, con un 13% in condizioni di povertà estrema. In questa direzione, i diversi programmi implementati durante il periodo 2007-2013 hanno dato un contributo specifico:

- EUROSOCIAL: è un programma che ha lo scopo di promuovere la coesione sociale in AL attraverso la formulazione di politiche pubbliche specifiche e il rafforzamento delle istituzioni responsabili. Durante la prima fase (2005-2010) il suo risultato più importante è stato proprio il fatto di porre l'accento su questo tema lungamente trascurato dall'agenda politica dei paesi della regione creando uno spazio di riflessione, con larga partecipazione dei rappresentanti della società civile, sulle politiche che possono rafforzare la coesione sociale nei diversi paesi.
- URB-AL: l'obiettivo fondamentale di questo programma è promuovere la transizione verso uno sviluppo economico sostenibile dal punto di vista energetico grazie all'utilizzo di energie pulite e alla riduzione della dipendenza energetica, cercando di trarre tutti i vantaggi che l'utilizzo di queste nuove tecnologie possono garantire in termini di occupazione locale.
- COPOLAD: questo programma ha come obiettivo di stimolare politiche antidroghe coerenti, equilibrate ed efficaci attraverso lo scam-

¹⁵ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2012*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2013.

¹⁶ A. BHADURI, *Predatory Growth* in "Economic and Political Weekly", vol. 43, n. 16, April 2008, pp.19-25.

bio di esperienze, il coordinamento bi-regionale e lo sviluppo di risposte integrali, multisettoriali e coordinate.

5.2 Programmi regionali della Priorità 2

Come accennato in precedenza, la UE rappresenta il principale *partner* internazionale nel consolidamento dell'integrazione regionale in AL, offrendo sostegno sia economico sia politico. Sono evidenti gli interessi economici e commerciali che spingono la UE in questa direzione: aprire nuovi mercati per le proprie imprese, come è stato dimostrato dal carattere liberista degli accordi siglati con MERCOSUR e CAN e, a livello bilaterale, con Colombia, Perù e Messico.

L'obiettivo del programma è offrire assistenza tecnica e finanziaria alle istituzioni locali per lo sviluppo di politiche comuni. Diverse istituzioni latinoamericane hanno riconosciuto i vantaggi di questa priorità strategica della cooperazione con la UE. La CEPAL, ad esempio, considera l'integrazione regionale come il cardine della crescita economica della regione, data la diversificazione dei prodotti esportati che garantisce un maggior peso (valore) aggregato nel mercato internazionale¹⁷.

Nello specifico, attraverso i programmi AL-INVEST (per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese (PMI) dell'AL), @lis (per lo sviluppo della società dell'informazione e la lotta contro le asimmetrie informatiche nella regione) e LAIF (*Latin America Investment Facility*, per migliorare le opportunità di finanziamento delle PMI latinoamericane) l'UE promuove il dialogo e il rafforzamento delle capacità istituzionali multisettoriali per garantire investimenti a lungo termine e sviluppo sostenibile.

5.3 Programmi regionali della priorità 3

Investire sulla formazione delle risorse umane è una priorità delle relazioni UE-AL decisa sin dal vertice di Guadalajara (2004). L'obiet-

¹⁷ CEPAL, *La cooperación entre la Unión Europea y América Latina: una asociación para el desarrollo*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2013.

tivo è quello di promuovere la collaborazione tra università e imprese delle due regioni e la creazione di reti di ricerca accademica, facilitare la mobilità del personale accademico (docenti e studenti) e contribuire alla diffusione delle conoscenze e delle tecnologie dell'informazione. Da allora, si sono implementati i programmi ALFA (fino al 2005), ALBAN (fino al 2010) ed Erasmus Mundus (fino al 2014).

Durante il periodo 2007-2013 i programmi regionali hanno contribuito alla formazione del capitale umano, alla costruzione di *capabilities* istituzionali e alla riduzione degli squilibri sociali, e hanno promosso una lettura della coesione sociale che va oltre la questione della stabilità istituzionale, per assumere una concezione più integrale, quella della stabilità sociale, fondata sulla giustizia, la partecipazione e la solidarietà. Fedeli a questo spirito e come risultato della ricerca di una cooperazione più efficiente e inclusiva, i programmi regionali implementati dalla UE in AL hanno ricevuto il contributo di diversi alleati importanti, tra cui CEPAL, UNDP, BID, e BEI (Banca Europea per gli Investimenti).

6. *I vertici bi-regionali UE-ALC*

Come già accennato, con l'ingresso di Spagna e Portogallo nel processo europeo di integrazione (1986), le relazioni di cooperazione UE-AL si sono intensificate. Per regolarle si è promosso nel 1992 il regolamento 'Paesi in via di Sviluppo dell'Asia e dell'America Latina' (PVS-ALA), riguardante le modalità di concessione di aiuto finanziario e tecnico attraverso la cooperazione europea. Nel 2006 il regolamento PVS-ALA fu sostituito dall'attuale Strumento per la Cooperazione allo Sviluppo (SCS), che tuttora regola i rapporti e la programmazione finanziaria della UE verso l'AL (17 paesi continentali più Cuba).

Gli aiuti dell'UE sono condizionati all'adempimento, da parte delle istituzioni locali dei paesi della regione, dei requisiti che la UE considera essenziali, come la tutela dei diritti umani, delle libertà fondamentali e dei principi democratici. Questo in conformità con il principio di condizionalità politica della cooperazione internazionale previsto dal Trattato di Maastricht, e successivamente da: Convenzioni di Lomé (per gli ACP), Consenso Europeo di Sviluppo (adottato nel 2006) e Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009). I paesi che non rispettano tali condizioni possono subire la sospensione dei rapporti di cooperazione con l'UE.

Appare evidente che le due grandi alleanze di cooperazione della UE con il resto del mondo riguardano i paesi ACP al primo posto e, al secondo, i paesi ALC. Oggi la cooperazione UE-ACP coinvolge ben 107 Stati (28 UE più 79 ACP) e comprende circa la metà della popolazione mondiale. Invece, la cooperazione UE-ALC coinvolge 61 paesi (28 UE e 33 ALC, tutti occidentali) e rappresenta complessivamente circa un miliardo e duecentomila persone, cioè un settimo della popolazione mondiale.

Il sistema di negoziazione attuale, organizzato attraverso vertici bi-regionali biennali dei Capi di Stato e di Governo, è stato inaugurato nel 1999 a Rio de Janeiro. Questi vertici costituiscono l'istanza massima dei rapporti UE-AL e coinvolgono dialogo politico, commercio e cooperazione allo sviluppo. Le due regioni concordano sul fatto che la cooperazione allo sviluppo dovrebbe comprendere sia il commercio che il dialogo politico. Perciò l'obiettivo è quello di raggiungere un'Alleanza Strategica Bi-regionale Permanente (ASBP) che comprenda in forma sistemica tutti e tre gli aspetti della cooperazione.

Al *summit* di Rio hanno fatto seguito quelli di Madrid (2002), Guadalajara (2004), Vienna (2006), Lima (2008), Madrid (2010) e Santiago del Cile (2013). In questi sette vertici si sono affermati gli obiettivi della coesione sociale, dell'integrazione regionale, dello spazio euro-latinoamericano della conoscenza e dell'educazione superiore di eccellenza, in accordo con quanto stabilito dal Consenso Europeo di Sviluppo e dagli OSM, oltreché con i bisogni concreti della regione ALC.

Considerando la loro rilevanza con riferimento al periodo 2007-2013, si presentano di seguito i principali risultati ottenuti dai vertici di Vienna (2006), Lima (2008), Madrid (2011) e Santiago (2013):

- nel quarto vertice (Vienna 2006) fu istituita l'Assemblea Parlamentare UE-AL (EUROLAT) come strumento per consolidare pratiche democratiche di buon governo e di tutela dei diritti umani nella regione, e al fine di creare una nuova tipologia di accordi con gli attori subregionali (UE-America Centrale e UE-CAN), accordi intesi a rafforzare la cooperazione economica e il dialogo politico tra le due regioni;
- il vertice di Lima (2008) sarà ricordato per avere impresso una svolta ambientalista alle relazioni di cooperazione UE-AL, introducendo nell'agenda bi-regionale temi quali lo sviluppo sostenibile, il cambiamento climatico, ambiente ed energia. Inoltre è stato approvato un nuovo programma regionale, EurocLima, per monitorare i progressi in questo campo;

- nel vertice di Madrid (2010) furono discussi due temi principali: l'intensificazione del dialogo politico e l'orientamento della cooperazione verso l'utilizzo di nuove tecnologie, biocarburanti, pannelli fotovoltaici, energia verde, controllo delle emissioni di anidride carbonica allo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile;
- il vertice di Santiago (2013) ha generato grandi aspettative in AL, legate al ruolo che si pensava potesse svolgere la CELAC come nuovo interlocutore della UE, in sostituzione del Gruppo di Rio. Tuttavia tali aspettative furono deluse a causa delle divisioni interne persistenti nella regione, addirittura superiori a quelle esistenti nella UE. In questo scenario, il vertice – lungi dal costituire una pietra miliare nelle relazioni bi-regionali – non è andato oltre alle dichiarazioni di principio sull'obiettivo di creare la Grande alleanza bi-regionale per lo sviluppo, e si è concluso con l'adozione del Piano di Azione 2013-2015 nel quale si precisano le otto aree prioritarie di lavoro comune¹⁸.

Prospettive 2014-2020 e conclusione

La nuova strategia bi-regionale UE-AL tra il 2014 e il 2020 parte dalla definizione dei paesi della regione candidabili a essere prioritari nel nuovo settennio. Il criterio utilizzato è ancora la classificazione dei paesi in base al reddito secondo la Banca Mondiale. Tuttavia, essendo tali paesi diventati quasi tutti PRM, la UE ha deciso di riconoscere priorità a quelli con reddito medio-basso. In questo modo, dei diciotto paesi AL soltanto sette sono stati ritenuti ammissibili alla cooperazione UE-AL 2014-2020: Honduras, Guatemala, Salvador, Nicaragua e Cuba per il Centroamerica; Bolivia e Paraguay per il Sudamerica. Sul caso della Colombia, che in prima istanza è *non ammissibile*, si prevede uno *status* straordinario condizionato allo svolgimento e all'esito dei dialoghi di pace in corso tra il Governo e la guerriglia delle FARC.

¹⁸ 1. Scienza, ricerca, innovazione e tecnologia; 2. Sviluppo sostenibile, ambiente, cambiamento climatico, biodiversità ed energia; 3. Integrazione regionale e interconnettività per promuovere l'inclusione e la coesione sociale; 4. Migrazione; 5. Istruzione e occupazione per promuovere l'inclusione e la coesione sociale; 6. Il problema mondiale della droga; 7. Prospettiva di genere; 8. Investimenti e imprenditorialità per lo sviluppo sostenibile. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *UE-CELAC Action Plan 2013-2015-Press Release*, Santiago, 2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf.

I sette paesi “ammissibili” continueranno a ricevere APS attraverso lo SCS in materia di democrazia e diritti umani, coesione sociale, crescita sostenibile, integrazione e formazione di eccellenza. I dodici paesi restanti non riceveranno più fondi dall’UE attraverso questo strumento, ma tramite lo Strumento di Associazione previsto per settori specifici, cioè commercio e integrazione regionale, ambiente, innovazione e competitività, energia e infrastrutture¹⁹.

In presenza di tali cambiamenti, la grande sfida della cooperazione UE-AL sarà trovare una risposta alle seguenti domande:

1. che ruolo svolge la cooperazione europea nel consolidamento dell’attuale sviluppo economico dell’AL e nella sua traduzione in sviluppo umano sostenibile?
2. Le relazioni UE-AL sono provviste dei meccanismi necessari per trarre profitto dall’attuale favorevole stato dell’integrazione regionale al fine di potenziare la cooperazione Sud-Sud e il commercio intraregionale?
3. Quali fonti alternative di finanziamento si possono individuare in tempi di scarsi APS? Come si possono convertire le ingenti risorse provenienti dalle rimesse degli emigrati ai fini dello sviluppo umano e sostenibile della regione?
4. Come cambieranno le relazioni UE-AL una volta realizzata l’Alleanza Strategica Permanente promossa nell’ultimo vertice UE-CE-LAC?

Si potrebbe affermare che l’ascesa del Sud e la crisi del Nord hanno avvicinato, forse come mai nella storia, la UE e l’AL. Analizzando tuttavia le prospettive della cooperazione bi-regionale per il prossimo settennio, è chiaro che di questo momento storico deve ancora prendere atto la *politica* di cooperazione UE-AL, in modo da dotarsi rapidamente di una nuova struttura capace di mitigare i *vuoti* che si sono creati come conseguenza delle misure adottate dalla UE nella pianificazione strategica 2014-2020²⁰.

La cooperazione europea allo sviluppo mantiene il primato quantitativo in termini di trasferimento di fondi APS verso il mondo, e in particolare verso l’AL. Tuttavia emergono serie ambiguità circa il suo primato *qualitativo*: la cooperazione europea risente ancora della

¹⁹ CEPAL, *La cooperación entre la Unión Europea y América Latina: una asociación para el desarrollo*, cit.

²⁰ J. AGUDELO (ed.), *Dossier: quale cooperazione internazionale dopo il 2015?*, cit.

debolezza della propria politica estera comune, che le impedisce di fare della cooperazione una politica pubblica capace di incidere sullo sviluppo dei Beni Pubblici Globali (BPG)²¹, come la sicurezza umana multidimensionale, la pace, i diritti umani fondamentali, lo sviluppo umano, l'ambiente sano, la stabilità finanziaria, la democrazia, la sanità e l'educazione²².

Nella relazione UE-AL dovrebbero migliorare i meccanismi e gli strumenti affinché sia introdotto il concetto di BPG a tutti i livelli. I progressi non saranno più una responsabilità esclusiva degli Stati, ma richiederanno il consolidamento di un patto bi-regionale tra il pubblico, il privato e la società civile, per fare dello sviluppo della regione una responsabilità veramente condivisa. In questo modo la cooperazione della UE potrebbe riconquistare una posizione privilegiata nel contesto sempre più ampio delle relazioni internazionali della regione, con l'incommensurabile vantaggio di poter conoscere le dinamiche attraverso le quali le politiche sovranazionali possono scendere fino al livello locale, e trasformare la vita quotidiana delle persone. Tale patto, tuttavia, non esiste ancora nemmeno in quanto progetto, e senza di esso le relazioni UE-AL rischiano di rimanere sprovviste dei meccanismi necessari per sopravvivere a tempi complessi e convulsi come quelli che caratterizzano l'attuale scenario internazionale.

Bibliografia ulteriore

- ALOP, *La Unión Europea promotora de la integración regional en América Latina: Retórica y realidad*, México, 2009.
- ALOP, *Balance y perspectivas de la Cooperación de la Unión Europea a América Latina*, México, 2010.
- ALOP, *Informe Democracia y Desarrollo en América Latina 2012-2013. Las Organizaciones y los Movimientos Sociales por la Defensa de los Recursos y Bienes Naturales: un desafío para la democracia y el desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 2013.

²¹ T. GUARNIZO, *La Crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina*, in G. JARAMILLO (ed.), "Los nuevos enfoques de la integración: más allá del Regionalismo", Quito, FLACSO Ecuador, 2008, pp. 39-55.

²² J. AGUDELO, *Variabes sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Editorial KImpres Ltda, 2011.

- BID, *Informe de Progreso Económico y Social. Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Washington, 2002.
- CECOD *Informe anual de 2013 sobre las políticas de la Unión Europea en materia de desarrollo y ayuda exterior y su aplicación en 2012*, Madrid Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo-EuroPAID, 2013.
- COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia regional América Latina 2007-2013*, Bruxelles, 2007.
- EUROPEAN COMMISSION, *The strategic partnership between the European Union, Latin America and Caribbean: a joint commitment*, Brussels, 2008.
- COMISIÓN EUROPEA *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*, Bruxelles, 2009.
- COMISIÓN EUROPEA, *Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina*; Bruselas, 2010.
- FLACSO, *Escenarios Globales Inciertos: los Desafíos de la CELAC*, Quito, 2012.
- FLACSO, *Europa-América Latina y el Caribe: bilateralidad Vs. Birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico*, Quito, 2010.
- OCSE, *Latin America Economic Outlook, 2014*. Recuperato il 29-09-14, da <http://www.oecd.org/dev/americas/>
- J. SANAHUJA, *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, San José, FLACSO, 2012.
- SEGIB, *Iberoamérica en la Ayuda Oficial al Desarrollo Mundial*, in SEGIB, “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, Madrid, 2012, p. 135-146.
- SELA *Las relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa*, Caracas, SELA, 2011.
- C. TASSARA, *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones* in E.S. HUNG (ed). “Desafíos y diálogos euro-latinoamericanos sobre la cultura, los medios, el derecho y la cooperación”, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte, 2012.
- WORLD BANK, *E-atlas of Global development (Gini index)*. Recuperato il 29-09-2014, da <http://www.app.collinsindicate.com/worldbankatlas-global/en-us>.

Abstract - This article presents an analysis of the cooperation strategy of the European Union with Latin America for the period 2007-2013. The importance of this study lies in the fact that the period in question coincides with two opposite phenomena that defy cooperation between the two regions: on the one hand, the financial crises (strongly affecting industrialized economies); on the other hand the so-called *rise of the South*. Furthermore, during this period major reforms to the European External Action Service were introduced, in an attempt to consolidate a real Common Foreign and Security Policy. At the global level, this period corresponds to the final key stage for the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs, 2015).

The study, conducted mainly from a the Latin-American perspective, is based on the documents produced by several Latin-American institutions and organizations, e.g. the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO), the Latin American Association of Development Organizations (ALOP), and the Latin-American School of Cooperation and Development (ELACID) of the University San Buenaventura of Cartagena and the Universidad del Norte in Barranquilla (Colombia), in partnership with the University of Pavia (Italy). The EU perspective is captured mainly through the analysis of European Commission documents and OECD data.

ALLA RISCOPERTA DEL “DIZIONARIO DI CULTURA POLITICA”

di Arturo Colombo

Non so quanti conoscano il *Dizionario di cultura politica*, a cura di Antonio Basso, uscito all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale, esattamente nel settembre del 1946. Viene stampato da un'impresaria Autas, o Autori Associati (una casa editrice creata quello stesso anno, con sede a Milano, al numero 40 di viale Argonne e al 16 di piazza Guardi), e raccoglie – insieme a Basso, già provveditore agli studi nella capitale ambrosiana, su nomina del C.L.N., e più tardi preside della scuola media di via Goito – ben quarantacinque collaboratori, quasi tutti appartenenti a un'area che oggi definiremmo di centro sinistra. Alcuni sono dichiaratamente “azionisti”: da Ferruccio Parri a Riccardo Bauer, da Umberto Segre a Mario Paggi, da Giuliano Pischel a Bruno Caizzi, a Mario Boneschi insieme ad altri più aderenti al socialismo democratico, come Lodovico D'Aragona o Ugo Guido Mondolfo, oppure liberali come Guido De Ruggiero. Figura una sola “firma” femminile: quella di Ada Marchesini Gobetti, la vedova del giovane fondatore e direttore della rivista “La Rivoluzione Liberale”: e sarà lei a firmare la “voce” riguardante questa rivista (pp. 552-553).

In merito alla scelta delle “voci” – precisa Basso nella breve introduzione – “si è cercato di abbondare piuttosto in quelle che sembravano avere maggiore interesse di attualità, sia di terminologia elettorale e parlamentare che diplomatica, sia di politica interna che internazionale” (pp. 5-6). Lo dimostrano – fin da “Abdicazione” (preparata da Pischel) – voci di particolare importanza, come “Fascismo” (pp. 260-268), dove l'autore Paggi (già direttore della rivista “Lo Stato Moderno”) ne spiega subito i “due significati”: in senso proprio, per indicare “un movimento politico nato in Italia nel periodo immediatamente successivo alla guerra 1914-18”, e “per analogie non sempre sicure”,

trasferito successivamente “a significare una serie di movimenti politici internazionali, aventi come caratteristica simile quella di mirare a distruggere gli ordinamenti liberali e democratici dello Stato” (p. 260).

Segue una rapida sintesi della storia del ventennio, e nella conclusione si sottolinea che il fascismo “fu tutto insieme antiindividualista e predicante il culto dell’eroismo, spiritualista accettando poi dalla visione economicista la nozione dello Stato corporativo, si professò democratico e eresse a dogma lo Stato-poliziotto [...]”, con la conseguenza che “la dottrina non era che orpello volto a mascherare il vuoto di un puro e cieco pragmatismo” (pp. 267-268). Nonostante simili, e indispensabili, giudizi di valore, anche necessariamente negativi, questo criterio accomuna l’elaborazione di pressoché tutte le “voci”, che conservano una preziosa attualità, anche a tanti anni di distanza dalla loro stesura.

Come dimostra, per esempio, un’altra “voce” non meno significativa, come “Democrazia” (pp. 201-205), scritta da Umberto Segre, e distinta da “Democrazia Cristiana”, “Democrazia del Lavoro” (o “Partito democratico del Lavoro”) e “Democrazia repubblicana” (o “Movimento della Democrazia Cristiana”), che portano rispettivamente le firme di Piero Malvestiti, Luigi Rodelli e Ferruccio Parri. A proposito della “Democrazia” ha ragione Segre di precisare che “nel momento attuale, dopo la prova rovinosa offerta dagli Stati totalitari, la democrazia si presenta come l’unico metodo atto a riassetare la civiltà del mondo: perciò essa tende, malgrado fortissimi ostacoli, a instaurarsi come costume nazionale e internazionale” (p. 204).

Abbastanza singolare risulta, invece, la voce “Comunismo” (pp. 129-133), che porta la firma di Giulio Preti, e anziché iniziare (come accade per le altre voci) con un’opportuna indicazione definitoria, comincia così: “Le varie utopie comuniste che dall’antichità si sono venute succedendo fino alla metà del secolo scorso non costituiscono che la preistoria del comunismo come movimento politico organizzato, al quale hanno dato certamente idee e spunti; ma l’assetto teorico e pratico di esso non si è avuto che per opera di C. Marx e di F. Engels” (p. 129). E l’intera “voce” non fa che illustrare le caratteristiche della “dottrina del comunismo” secondo le tesi marx-engeliane, che nel 1919 metteranno capo all’Internazionale Comunista. Fanno seguito due altre voci, una su “Il Partito Comunista Italiano” (pp. 133-138) a cura di Mario Montagnana, che conclude: “Da piccolo partito perseguitato e continuamente decimato, il PCI si è così trasformato in un grande partito di massa con un’importante funzio-

ne nazionale, che alle elezioni per la Costituente ha avuto i suffragi di 4.343.722 elettori”.

L'altra voce riguarda “Il Partito Comunista Internazionalista” (pp. 138-139) a cura di Bruno Maffi, che esordisce precisando come questo partito “nato sulla fine del 1942, è tuttavia il punto di arrivo di un lungo processo di elaborazione ideologica che ha le sue radici nell'opera svolta in seno al PSI durante e immediatamente dopo la prima guerra mondiale dall'ala intransigente e dalla frazione astensionista (creatrice nel 1921 del Partito Comunista d'Italia) e nelle posizioni critiche assunte dalla Sinistra italiana in seno al PCI e all'Internazionale in seguito all'abbandono del tradizionale programma d'intransigenza rivoluzionaria ed alla accettazione di una tattica tendenzialmente riformista sulla scia dell'evoluzione compiuta dall'URSS sotto la direzione politica dello stalinismo” (p. 138). Dove la mancanza di drastici giudizi (positivi o negativi, non importa) risponde a un'esigenza metodologica fondamentale, quella di fare del *Dizionario* essenzialmente un proficuo strumento di consultazione e di chiarificazione.

Anche se va aggiunto che giudizi di valore non mancano in altre voci, tipo “Partito d'Azione” (pp. 53-59), a cura di Riccardo Bauer, che precisa subito come “le origini ideologiche e programmatiche risalgono a quei movimenti critici che accompagnarono la crisi italiana, e non italiana soltanto, manifestatasi subito dopo la fine della prima guerra mondiale”, e indica dettagliatamente i “sette punti” riguardanti “le principali rivendicazioni”: lo Stato repubblicano, la riorganizzazione degli enti locali, la nazionalizzazione dei grandi complessi finanziari, industriali, assicurativi, la riforma agraria, la “essenziale” partecipazione delle organizzazioni sindacali al “processo collettivo”, la libertà di coscienza e di culto, e “il massimo contributo alla formazione di una coscienza unitaria europea”.

Bauer aggiunge che durante il “periodo clandestino” all'interno del partito d'azione erano “in dissidio” due tendenze: quella di “destra”, che considerava il partito d'azione come un “partito d'opinione, al di fuori di ogni determinazione classista” e quella di “sinistra”, che lo considerava “come un partito socialista di massa, avente nei ceti proletari la sua sfera d'azione”. Con il primo congresso nazionale, svoltosi a Roma nel febbraio del 1946, prevalse la corrente di sinistra (“che diremo demagogica e giacobina” sottolinea Bauer) mentre i rappresentanti dell'opposizione lasciarono il partito per dar vita alla “Democrazia repubblicana”. Con la conclusione che – secondo Bauer – “solo l'avvenire dirà se e quale possibilità vi sia di ricondurlo [=

il PdA] alla sua specifica funzione e di impedire che esso abbia progressivamente ad isterilirsi per lasciar luogo a formazioni più vitali”.

Sempre per verificare la chiarezza espositiva di questo *Dizionario*, è sufficiente leggere alcune voci riguardanti temi-chiave: per esempio, “Parlamento” (pp. 475-479), dove Giuliano Pischel spiega come “nello Stato moderno è l’istituzione per mezzo della quale il popolo, attraverso i suoi rappresentanti, partecipa all’esercizio del potere statale”, precisando che “quando i suoi rappresentanti sono libera ed autentica espressione del popolo, esso [= il governo] è fondamentale istituto democratico e rappresentativo”. Oppure “Governo” (pp. 302-303), dove sempre Pischel non si limita a definirlo “l’organo centrale del potere esecutivo, ossia l’insieme dei ministri”, ma opportunamente distingue le varie forme: *in primis* il governo “dittatoriale”, poi quello “autocratico”, il “costituzionale”, e il “parlamentare”, che a sua volta può essere un governo “di partito” o “di coalizione”.

* * *

Né basta: perché questa meritoria capacità definitoria si ritrova anche quando si tratta di cogliere gli elementi propri dei grandi movimenti politici, come per esempio la voce “Socialismo” (pp. 595-604), a cura di Mondolfo, che subito definisce come “parola usata per indicare un’ideale forma di società governata secondo un principio di giustizia (eguaglianza), mercé l’abolizione del privato monopolio della ricchezza, che conferisce a una piccola minoranza una condizione di privilegio”, per darne in seguito una serie definitoria, che non si limita all’abituale differenza fra socialismo “utopistico” e socialismo “scientifico” ma si sofferma su una più ampia distinzione di tipo storico, che parte dal socialismo “feudale”, prosegue con il socialismo “della cattedra”, e poi con il socialismo “di Stato”, mantenendo distinta la voce “partito socialista italiano” (pp. 599-604), sempre a cura di Mondolfo.

“Nazionalismo”, a cura di Antonio Zanotti, è molto più breve (pp. 442-444), e vi prevalgono i giudizi fortemente negativi, non solo quando chiarisce fin dall’inizio che “si fonda sull’affermazione di un geloso ed esclusivistico primato nazionale in contrasto quindi con il diritto delle altre Nazioni e con i principi e la pratica liberale”, ma altresì quando conclude, con riferimento al nazionalismo italiano: “con l’ultima guerra, che esso contribuì a fomentare, il nazionalismo italiano ha avuto la sua più terribile condanna ideale e pratica”. Non meno fortemente critica è la voce, seppure ancora più breve, “Conservatori-

smo” (pp. 151-152) a cura di Segre, che subito precisa come “in sé il conservatorismo non costituisce un ideale politico, ma nella dialettica dei partiti ha una funzione fondamentale, perché tende a limitare con la remora di un fermo senso della realtà e della tradizione lo slancio talora precipitato o demagogico o giacobino delle forze progressive”.

Altrettanto critica è, invece, la voce “Nazionalsocialismo” (pp.446-448), a cura di Barone (secondo cui la parola “Nazismo” è considerata “abbreviazione corrente”), che indica il “movimento politico sorto in Germania subito dopo la prima guerra mondiale ad opera di Hitler” e che “sviluppatosi in un terreno già preparato ad accoglierlo dai vari teorici della superiorità germanica e della dottrina pangermanistica, il Nazionalsocialismo riuscì a creare attraverso una lunga serie di straordinari e incruenti successi le condizioni spirituali per un ardente fanatismo collettivo; tale fanatismo spiega la lunghissima, disperata resistenza germanica durante la seconda guerra mondiale, la totale mancanza di un movimento di resistenza all’interno, le tuttora grandissime difficoltà di denazificare il popolo tedesco, ossia di infondergli il sentimento della solidarietà internazionale e l’aspirazione ad una democrazia politica”. E Barone spiega altresì “l’enorme numero di vittime che esso [= il Nazionalsocialismo] ha voluto lasciare dietro di sé in un tragico e moderno crepuscolo degli dei”. Mentre – caso unico – per la voce “Tiranno” (pp. 642-644) non solo non esiste curatore ma si utilizza esclusivamente un brano di Gerolamo Savonarola, ricavato dal suo “Trattato circa il reggimento e governo di Firenze”.

Sono preziose anche due voci, che troppo spesso ancora oggi vengono confuse: da una parte, c’è “Confederazione di Stati” (pp. 143-144), a cura di Antonio Basso, che la definisce “unione *federale* di Stati che, ancorché legati da un patto e da organismi comuni, conservano piena indipendenza e personalità giuridica anche nei rapporti con gli altri Stati, mentre la Confederazione ha a sua volta una propria personalità giuridica internazionale” (dove però, a mio avviso, andava tralasciato l’aggettivo *federale* per non generare equivoci ...), e dall’altra parte (al posto di “Federalismo”, voce incredibilmente mancante), c’è “Federalista europeo, Movimento” (pp. 268-270), a cura di Guido Morpurgo Tagliabue, che si sofferma su quanto “promosso nel 1943 da un gruppo di confinati di Ventotene” nella prospettiva della “costituzione di una Federazione Europea superiore all’attuale anarchia degli Stati sovrani” e che al riguardo “persegue con una sua chiara visione particolare quell’esigenza di solidarietà tra le nazioni che

finora si era manifestata soltanto in programmi generici e impolitici, come la “*PanEuropa*” di Coudenhove-Kalergi e le proposte di Briand (v. *Europa*), o ispirati a interessi particolari e non di iniziativa europea continentale come i movimenti anglosassoni del “*New Commonwealth*”, “*Federal Union*” e “*Union Now*”.

Ci sono anche voci, che potrebbero benissimo mancare in un “Dizionario di cultura politica”, come “Comun Divisore, Metodo elettorale del” (pp. 126-127), a cura di Pischel, oppure “Filadelfia, Carta e Federazione di” (pp. 271-272), a cura di Basso, o “Forcaiolo” (p. 277), o “Pamphlet” (p. 470), o “Rotary Club” (pp. 560-561), o “Vandea” (pp. 671-672), o “Sciovinismo” (p. 578), a cura di Antonio Zanotti, o “Boys Scouts” (p. 74), a cura di Pischel. Così come figurano sigle, fra le quali “A.M.G.” (pp. 21-22), a cura di Basso, per indicare l’Allied Military Government, ossia “l’organizzazione di governo a carattere militare, non politico [...], che gli Anglo-americani insediavano durante la guerra nei territori che venivano man mano occupando”; oppure “F.A.O.”, sempre a cura di Basso, che sintetizza il ruolo svolto, fin dall’ottobre 1945, da questa “organizzazione delle Nazioni Unite per i viveri e l’agricoltura”. Non manca “A.P.P.I.A.” (p. 29), sigla della “Associazione Perseguitati Politici Italiani Antifascisti”, fondata nell’estate del 1945, o “Ceka” (p. 94), dalle “iniziali del nome russo della Commissione Straordinaria della polizia segreta istituita il 20 dicembre 1917 dal governo bolscevico russo”, o “GPU”, o meglio “OGPU”, per indicare la polizia segreta del regime sovietico, creata nel 1922 in sostituzione della Ceka, oppure “GAP (sigla di Gruppi d’Azione Patriottica)”, nonché la voce “Bretton Woods, Accordi di” (pp. 84-75), a cura di Libero Lenti, che documenta in questo *Dizionario di cultura politica* anche l’interesse per tematiche di tipo economico. E si potrebbe proseguire...

Un’altra parte importante, e di notevole rilievo sul piano storico-politico, riguarda i numerosi personaggi che figurano nel “Dizionario”, da Giovanni Amendola (pp. 20-21), a cura di Gino Luzzatto, che lo indica “tra i più irriducibili avversari del fascismo [...] e tra i promotori dell’Aventino” ma non esita ad aggiungere che “cadde, con molti altri, nell’errore di aspettare dal Re un atto di energia, che liberasse l’Italia dalla tirannide mussoliniana”; fino a Filippo Turati (pp. 656-658), a cura di Mondolfo, che lo indica subito come “apostolo del socialismo italiano”, che “continuò a fidare nell’efficacia del metodo riformista”, mettendo altresì in risalto come i suoi stessi funerali nel 1932 “furono una solenne celebrazione dell’opera che egli aveva com-

piuta per i suoi ideali, con esemplare nobiltà d'animo, disinteresse, sincerità".

Non figurano Cavour né Garibaldi, mentre c'è la voce "Garibaldino" (p. 287), a cura di Pischel, che indica "in senso storico, l'appartenente alle camicie rosse" ma "per analogia con le storiche formazioni garibaldine" dà il nome anche alle "unità di volontari italiani che combatterono nella guerra civile spagnola (1936-39) a fianco dei repubblicani", così come "s'intitolarono 'Brigate Garibaldi' le formazioni di partigiani costituitesi per iniziativa del Partito Comunista Italiano ma con elementi anche estranei al partito stesso durante la lotta di resistenza nell'Italia Settentrionale".

Figura, invece, "Giuseppe Mazzini" (pp. 405-407), a cura di Antonio Bandini Buti, che lo qualifica come "apostolo dell'Italia una e repubblicana", e sintetizza il suo pensiero in base a "tre principi fondamentali: Educazione, Associazione, Progresso", ma – oltre all'attività in campo italiano – estende anche "molte delle sue vedute politiche [...] nel campo internazionale", facendosi "banditore del *principio di nazionalità*, secondo cui ogni nazione ha diritto all'indipendenza" e questo "sentimento di fratellanza tra le nazioni lo indusse a fondare nel 1834 la '*Giovine Europa*'".

Significative sono tre altre voci relative al '900. Quella di "Giacomo Matteotti" (pp. 403-405), a cura di Mondolfo, che – definitolo "martire dell'idea socialista" – precisa che "forse nessuno degli uomini politici italiani diede alla lotta contro il fascismo tanto fervore di fede e di opere", denunciando in vari discorsi alla Camera "le violenze e gli inganni del governo e del partito al potere". Quella di "Antonio Gramsci" (pp. 304-305), a cura di Basso, che lo qualifica subito "pensatore e rivoluzionario di razza, fondatore del Partito Comunista d'Italia", e indica come "nucleo centrale del suo insegnamento la necessità dell'unione del popolo italiano intorno alla classe operaia, unita a sua volta: unità di operai e contadini, unità di Nord e Sud"; con l'aggiunta che "'Unità' volle si chiamasse, dopo la soppressione dell'Ordine Nuovo, il quotidiano del partito". E quella di "Piero Gobetti" (pp. 299), a cura di Ada Marchesini Gobetti, che dimostra come fin dal 1922 "si rifiutò di considerare il ministero Mussolini come un fatto d'ordinaria amministrazione e vide in una posizione di disperata intransigenza l'unico atteggiamento possibile", lottando per quattro anni "tenacemente contro il fascismo, e contro tutta l'Italia fascistofila, anche se oppositrice, disposta al compromesso".

Un posto a sé lo occupa il profilo biografico di Mussolini (pp. 437-441), a cura di Basso, che esordisce indicandolo come “l’uomo che doveva dominare per oltre vent’anni, da padrone, l’Italia, e portarla, dalla sudata ma decisa vittoria di Vittorio Veneto alla disfatta della seconda guerra mondiale”; prosegue spiegando che dall’ottobre 1922 “il ‘Duce del Fascismo’ ha ormai la strada aperta verso quell’impossessamento totalitario del potere che è fin da allora la sua chiara e logica meta”, aggiunge che “mirare diritto a un fine per arrivarci a zig-zag, piegandosi a tutte le tattiche e a tutti gli opportunismi, a costo di dire e di fare oggi il contrario di quel che ha detto e fatto ieri, è la divisa di tutta la sua vita”; e dopo un’efficace esemplificazione di quanto compiuto durante il “ventennio”, specifica che “così si concludeva una vita che aveva avuto una sua coerenza, una singolare coerenza non certo nella fedeltà ad un’idea [...], ma nei propositi tenacemente perseguiti fin dall’infanzia [...] e realizzati durante decenni perché troppa gente e per troppo tempo non aveva capito o non aveva voluto capire: fino alla sua conclusione logica, alla nemesi storica”.

* * *

Non mancano brevi profili di *laeders* stranieri, come “Winston S. Churchill” (pp. 97-99), a cura di Giorgio Borsa, che subito lo presenta come “uno dei più eminenti uomini politici dell’Inghilterra” e sottolinea che “la perizia ed il grande coraggio con cui egli disimpegnò le sue mansioni durante tutta la guerra e in particolare nei tragici mesi del ’40 quando l’Inghilterra, rimasta sola e minacciata di invasione, fu sorretta dalla sua calma decisione, furono uno dei principali fattori della vittoria”. Oppure “Gandhi, detto il Mahatma” (pp. 286-287), a cura dello stesso Borsa, che lo indica come “uno dei maggiori esponenti del movimento autonomista (*swarâj*) indiano, predicatore di una concezione etico-religiosa della vita fondata sulla dottrina del *Satyâ-graha*, o forza della verità”.

Naturalmente figurano anche “Iosif V. Stalin” (pp. 614-616), a cura di Arturo Barone, che ce lo indica come “uomo taciturno, freddo, ma di grande tenacia ed energia, di non comune pazienza ed abilità nel tessere segretamente i piani della sua azione, è pervenuto a raccogliere nelle sue mani una somma di poteri quale nessun altro uomo al mondo può vantare; per la qual ragione egli è naturalmente fra i ‘tre grandi’ quello meno soggetto ai contraccolpi della politica interna”. E “Lev Davydovic Trotzki” (pp. 652-653), a cura di Basso,

che ne sintetizza l'itinerario politico-rivoluzionario e il "dissenso" con Stalin, soprattutto dopo la morte di Lenin, spiegando che "la lotta tra i due grandi rivali continuò implacabile fino a quando, dopo alcuni tentativi falliti, gli avversari di Trotskij riuscirono a raggiungerlo nella sua casa a Città di Messico e a ferirlo mortalmente, il 20 agosto 1940".

Lo stesso Basso cura anche la voce "Hitler" (pp. 317-318), qualificandolo subito come "fanatico assertore della superiorità della razza germanica e del suo diritto a dominare il mondo" e definendolo "violento e assetato di dominio, brutale e implacabile, pervaso da una sorta di misticismo del sangue tedesco, animato da una fiducia incrollabile in sé e nella sua missione storica", per aggiungere che "non esitò a far scempio di ogni diritto, di ogni libertà, di ogni civile consuetudine, eliminando implacabilmente ogni manifestazione effettiva o potenziale di nonconformismo, e facendo del suo paese un blocco monolitico e uno strumento scientificamente perfetto di guerra da lanciare alla conquista dell'Europa".

Naturalmente, si potrebbe continuare a lungo. Ma forse, per dare un senso al "recupero" di questo *Dizionario* (come invito a ritrovarlo e a leggerlo anche come fertile strumento di educazione politica), merita soffermarsi sulla voce "Libertà di stampa" (pp. 619-620), a cura di Pischel, che non si limita a porre in luce che "consiste nella libertà, positiva, di potere, per mezzo della stampa, esercitare senza divieti, senza inframmettenze e senza censure, una pubblica espressione di critica, di controllo e di biasimo sull'azione del governo, delle autorità, di singoli uomini politici, di partiti, di organi periferici". In sede conclusiva, Pischel sottolinea che "ogni freno imposto alla libertà di stampa finisce con l'assumere il carattere vessatorio ed in ultima analisi di arbitrio personalistico che fatalmente rivestono i provvedimenti del genere"; e richiama le parole pronunciate da Cavour alla Camera il 5 febbraio 1852: "il mettere d'accordo l'esercizio della libertà di stampa con la repressione dei suoi abusi è impresa, non che difficile, impossibile".

Abstract - In September 1946, in Milan, a peculiar "Dizionario di cultura politica", directed by Antonio Basso and prepared by 46 researchers, mostly belonging to a center-left area (such as Ferruccio Parri, Riccardo Bauer, Umberto Segre, Giuliano Pischel), was published. "Entries" linked to

current events prevail, such as Democracy or Communism, Parliament or Government, besides those concerning political leaders like Churchill or Stalin, Mazzini or Matteotti. Retrieving this Dictionary also means understanding its value as a political training tool.

QUALE CAPITALISMO?

di Antonio Masala

Il capitalismo, parola che nel nostro paese non ha mai goduto di buona stampa, non è soltanto un sistema economico basato sull'accumulazione della ricchezza. Il modello capitalistico ben funzionante è il sistema di libero mercato, ossia un modo di intendere e regolare le relazioni umane che va oltre l'aspetto economico, e che dà una risposta al problema su come sia possibile la vita sociale, l'ordine in una società di persone inesorabilmente diverse per interessi, valori, aspettative. Vi sono dei libri, non molti in realtà, che hanno la forza di ripensare, tramite un'attenta lettura della realtà che ci circonda, questi temi chiave della vita in società. Uno di questi libri è *A Capitalism for the People*, di Luigi Zingales¹. Un libro che, guardando alle trasformazioni del capitalismo americano e ad alcune caratteristiche del capitalismo italiano, sviluppa importanti considerazioni su cosa il sistema capitalistico dovrebbe essere e su cosa invece esso, troppo spesso, sia nella realtà. Gettando così nuova luce anche sul "giusto" ruolo della politica nella società, e più in generale sul delicato rapporto tra politica, etica ed economia. Il libro di Zingales si confronta (anche) su come l'economia, specie quella finanziaria, viene regolamentata, e sui tanti errori che sono all'origine delle recenti crisi economiche e finanziarie e che rischiano di trasformare il capitalismo americano. Un libro diverso ma non meno interessante è *L'intelligenza del denaro. Perché il mercato ha ragione anche quando ha torto*², di Alberto Mingardi, nel quale si in-

IMT Alti Studi Lucca.

¹ L. ZINGALES, *A Capitalism for the People*, New York, Basic Books 2012; trad. it. *Manifesto Capitalista. Una rivoluzione liberale contro un'economia corrotta*, Milano, Rizzoli, 2012.

² A. MINGARDI, *L'intelligenza del denaro. Perché il mercato ha ragione anche quando ha torto*, Venezia, Marsilio, 2013.

daga e si spiega, in maniera penetrante e con una prosa particolarmente felice, cosa in verità sia il libero mercato, quali siano le sue caratteristiche e in cosa consista il suo irrinunciabile valore. Una lezione particolarmente utile in un paese come l'Italia, nel quale la cultura prevalente ha spesso la tendenza a enfatizzare quelli che vengono considerati gli aspetti "immorali" del mercato, e a soffermarsi sui suoi supposti fallimenti, non comprendendo quello che invece Mingardi spiega con grande chiarezza, ossia che il mercato è un processo, un meccanismo che va avanti per tentativi ed errori, e in questo senso non fallisce, ma ha bisogno degli "errori" per poter funzionare, e per potersi continuamente migliorare.

Dalla lettura di questi due libri si possono trarre elementi di riflessione importanti, che vanno al di là di alcuni problemi attuali legati alla crisi economica e alla crescente cattiva reputazione del sistema capitalistico, che pure sono alcuni dei temi sovrastanti entrambi i volumi, e che ci inducono anche ad una riflessione su cosa sia, e su quali requisiti debba possedere, un ordine politico liberale. Un tema importante e controverso, trattato indirettamente dai due autori, che peraltro a tratti divergono, e che è opportuno introdurre con un riferimento alle origini della riflessione su cosa sia un "ordine" liberale, una riflessione che prende le mosse dalla distinzione rispetto alla morale, ossia un elemento che oggi viene molto spesso usato per criticare il mercato e, indirettamente, lo stesso ordine liberale³. E dopo aver accennato a questa visione "classica" del mercato e dell'ordine liberale ci potremo soffermare su alcune delle riflessioni di Mingardi e di Zingales, che tra le altre cose svelano le "trappole" di varia natura a cui il mercato va incontro.

Mercato, politica e morale

La grande "frattura" tra economia e politica da una parte ed etica dall'altra è certamente uno dei passaggi chiave della cosiddetta mo-

³ La letteratura sul rapporto tra morale, economia e politica è naturalmente sterminata; tra le trattazioni più recenti vi è un lavoro di grande interesse, che purtroppo non è possibile esaminare adeguatamente in questa sede: E. COLOMBATTO, *Markets, Morals and Policy-Making: a new defence of free-market economics*, London/New York, Routledge, 2011. Nella sua analisi Colombatto affronta in maniera penetrante il problema dell'incapacità odierna di difendere il mercato in base a considerazioni di principio e di "giustizia", lasciando invece quella difesa alle sole considerazioni circa la sua maggiore efficienza, e individua in questa incapacità uno degli elementi di maggiore debolezza del liberalismo contemporaneo.

dermità. Infatti l'economia, e prima ancora la politica, aspirano per la prima volta al rango di scienze quando iniziano a studiare gli individui come sono, e non come si vorrebbe che fossero, o come dovrebbero essere in accordo a canoni e principi morali. Niccolò Machiavelli è il primo pensatore a separare la politica dalla morale, e a scoprire nelle relazioni umane una sorta di "alchimia" che trasforma il bene in male, e viceversa: la grandezza dello stato si raggiunge con mezzi immorali, il fine non solo giustifica ma *detta* i mezzi, e l'ordine sociale ha bisogno della crudeltà del sovrano per essere assicurato. Questa sorta di rivoluzione applicata da Machiavelli alle questioni politiche viene sviluppata e portata a compimento da Bernard de Mandeville, l'autore della celebre *Favola delle api*, per quanto riguarda non solo l'economia ma il più ampio spettro delle relazioni umane. Mandeville mostra come egoismo e ricerca del benessere siano in realtà dei grandi incentivi alla civiltà, poiché è perseguendo il proprio interesse egoistico, il soddisfacimento dei propri bisogni, che l'individuo contribuisce al benessere generale della società. Quello che "svela" Mandeville è che il benessere non ha niente a che fare con i comportamenti virtuosi degli individui, ma scaturisce anzi da comportamenti non virtuosi. L'esistenza del lusso e del superfluo rende la società ricca, mentre, al contrario, una società che vive in conformità a dei canoni morali molto rigidi e che fa della frugalità un valore ha come approdo la povertà generalizzata. Anche in Mandeville, dunque, il bene (prosperità) scaturisce dal male (vizio), e i "vizi" privati hanno come esito pubblici benefici. Ma a partire dalla riflessione di Mandeville si può arrivare anche oltre, ossia a negare la possibilità stessa che esistano azioni altruistiche, poiché ogni azione ha come vero obiettivo il perseguimento di un "interesse" personale, sia esso l'aver l'ammirazione e l'approvazione altrui o sia anche il solo voler essere in pace con se stessi.

In Machiavelli e in Mandeville vi è una sorta di provocazione, quasi una voglia di "oltraggio" alla morale come tradizionalmente concepita, che viene superata dalla riflessione di Adam Smith. In Smith infatti non c'è la negazione del fatto che l'uomo agisca spesso in base a valori morali, e anzi una delle sue opere più importanti, la *Teoria dei sentimenti morali*, è proprio dedicata a quanto gli uomini sappiano essere compassionevoli, a quanto essi si immedesimino nelle sofferenze come nelle gioie dei propri simili, ricordando quanto questi sentimenti morali siano importanti per comprendere la società e il suo funzionamento. Ma proprio per questo, paradossalmente, la rottura con la morale è ancora più netta. Infatti dopo una lunga trattazione

dei sentimenti morali e della loro rilevanza Smith, quasi dissimulando l'importanza della sua affermazione, ci dice che in realtà non è da essi che ci si deve aspettare la capacità di prevedere i comportamenti umani e dunque la possibilità di avere un ordine sociale stabile e una società ricca. Per ricordare una delle sue frasi più note, Smith osserva come la benevolenza del macellaio e del venditore di birra che ci forniscono buona merce al miglior prezzo non disturbi affatto il meccanismo di mercato, ma è proprio nel fatto che quella benevolenza non è necessaria per il buon funzionamento della società (oltre che dell'economia) che sta la vera portata della sua riflessione⁴.

Smith arriva dunque alla stessa conclusione di Machiavelli e di Mandeville: la morale (e con essa la religione) per quanto rilevante nella vita umana è sostanzialmente un "accessorio" nel momento in cui si deve spiegare il problema del coordinamento tra le azioni umane; non è certo a partire dalla morale degli individui, che pure non è qualcosa da denigrare, che si spiega l'ordine della società. Infatti ad essere (socialmente) "cattive" sono solo le azioni che producono cattivi risultati, indipendentemente dal fatto che le azioni degli individui siano o meno mosse da intenzioni morali, e ad essere *socialmente* "buone" sono le azioni che producono buoni risultati per la società, indipendentemente dalle motivazioni che stanno alla loro origine. Il noto meccanismo a mano invisibile di Smith non è la conseguenza del comportamento virtuoso degli uomini, e la sua riflessione è in realtà uno straordinario tentativo di dare ragione dell'ordine sociale non sulla base dell'etica ma della compatibilità degli interessi.

Questa riflessione, cui dopo le intuizioni pionieristiche di Machiavelli e Mandeville Smith dà per la prima volta una forma compiuta, è in realtà solo la punta dell'iceberg di una teoria più ampia, sviluppata prima dai moralisti scozzesi e poi, in anni a noi più vicini, dalla Scuola Austriaca di economia, che ha i suoi principali esponenti in Carl Menger, Ludwig von Mises e Friedrich A. von Hayek. Si tratta di una teoria capace di spiegare come molte delle più importanti istituzioni che servono al benessere umano siano sì frutto dell'azione degli uomini, ma non della volontà, non di un piano deliberato; esse sono il risultato

⁴ Un importante lavoro ha, in anni recenti, proposto un'analisi della base "biologica" della morale, guardando proprio al confronto con il funzionamento dell'economia, in una prospettiva ampiamente multidisciplinare che tiene insieme scienze sociali e scienze naturali (e in particolare le neuroscienze): cfr. P.J. ZACK (ed.), *Moral Markets: the Critical Role of Values in the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

imprevisto, non programmato, talvolta neanche voluto, di azioni che erano volte ad altri scopi. In questo senso c'è una scissione tra le motivazioni individuali (e il loro grado di eticità) e le conseguenze sociali: l'aspetto etico va limitato alla sfera individuale, non è essenziale per comprendere i buoni risultati sociali, e neanche per comprendere quale sia la vera origine di norme e istituzioni che consentono alla società di funzionare e prosperare.

Ecco perché per questa tradizione di pensiero, che è probabilmente la corrente più rilevante e innovativa della tradizione liberale contemporanea, tentare di costruire e di dare forma alla società su basi etiche (qualunque sia l'etica a cui si fa riferimento), ossia pensare che sia possibile realizzare un ordine nella società a partire dalla sola volontà umana e da un piano prestabilito (sia pure basato su nobili motivazioni), è una forma di costruttivismo, destinata ad aprire la porta al totalitarismo. Ciò che si deve dunque puntare a realizzare non è una "società buona", organizzata secondo principi etici, ma una "buona società", ossia una società regolata da norme che non hanno finalità etiche ma che sono "buone" perché capaci di indurre gli individui, gli attori sociali, a comportarsi in modo prevedibile, e compatibile con i comportamenti altrui⁵. Basandosi sulla universale regola di reciprocità, per la quale si deve concedere agli altri la stessa libertà e lo stesso rispetto dei loro beni e delle loro idee che noi chiediamo per noi stessi e per le nostre proprietà.

A ben riflettere, questa visione della società, e questa "diversa" concezione dell'etica, non è altro che un arricchimento e un'articolazione del meccanismo a mano invisibile. Ciò che rende così straordinario quel meccanismo, che rende benefici gli effetti della "mano invisibile", è (anche) la *concorrenza*, ossia la possibilità di scegliere tra vari produttori e usare quello che ci soddisfa di più. È la concorrenza (o meglio, come vedremo in seguito, la garanzia della possibilità che essa si realizzi concretamente ogni volta che ve ne siano le circostanze) l'ingrediente che rende il capitalismo un sistema che beneficia tutti. Ed il sistema di mercato, proprio a partire dalla concorrenza, produce benefici non solo economici ma anche sociali, poiché, penalizzando chi esclude gli altri, promuove potentemente il valore della tolleranza.

⁵ Su questo argomento mi permetto di rimandare a A. MASALA, *The Moral Order of Classical Liberalism*, in N. OLSEN, H. SCHULZ-FORBERG (eds.), "Re-Inventing Western Civilisation: Transnational Reconstructions of Liberalism in Europe in the Twentieth Century", Cambridge Scholars Publishing, 2014.

La concorrenza, e con essa il rispetto del diritto di proprietà, come avevano intuito i Livellatori prima di Smith e anche prima di Locke, portano con se la tolleranza e il rispetto degli altri. Il diritto di proprietà è anche il diritto di stampare la Bibbia, o i propri testi sacri, e il principio della libera concorrenza è il diritto di commerciare e di avere scambi volontari e su base di reciprocità con gli altri, qualunque sia la religione cui si appartiene e qualunque siano i valori che si professano.

Ma il principio del mercato, e quello della concorrenza, nel divenire storico hanno sempre incontrato numerosi e agguerriti nemici, che li hanno considerati più come un male da evitare a ogni costo che come un potente meccanismo di sviluppo della società e dell'economia. Non è necessario tornare alle corporazioni del medioevo per trovare questi nemici, ma si può ad esempio guardare alla stessa storia della Rivoluzione industriale, che rappresentò per molti versi proprio il frutto dell'applicazione dei principi del libero mercato. Quello che avvenne durante la Rivoluzione industriale fu infatti che gli imprenditori che avevano avuto successo, che si erano affermati proprio grazie al libero mercato, cercarono essi stessi di ripararsi dalla concorrenza dei nuovi attori, magari assumendo stili di vita e propensioni politiche propri della classe aristocratica che avevano in precedenza combattuto, talvolta trasformandosi essi stessi in proprietari terrieri e rifugiandosi nella rendita, possibilmente protetta dalla politica. È quello che un grande storico, Martin J. Wiener, proprio in riferimento all'esperienza britannica, ha definito il "declino dello spirito industriale"⁶.

In sintesi la concorrenza e la società aperta piacciono quando si vuole avere l'opportunità di avere successo, quando si ha qualcosa da proporre e da costruire, ma spesso appena si ottiene il successo e si conquistano (con il lavoro e l'intelligenza, o anche solo con la fortuna) i risultati a cui si ambiva si ha la tentazione di trasformarli in privilegi; il mercato e la concorrenza non piacciono più, e si è invece tentati di usare lo stato e il potere politico contro quel sistema che ha consentito in precedenza di realizzare i propri obiettivi. E questo spesso è accaduto, e accade, per gli imprenditori come per i lavoratori, poiché è un meccanismo che diventa proprio di tutti i ceti sociali se non anche della società nel suo complesso.

Ma vi sono anche altri motivi per il trionfo della mentalità "anticapitalistica", e almeno due possono essere ricordati.

⁶ M. WEINER, *English Culture and the Decline of Industrial Spirit. 1850-1980*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Il primo è che il libero mercato è in un certo senso vittima del proprio successo, poiché il suo trionfo e la realizzazione di un maggiore benessere fanno venire alla luce situazioni di povertà e di disagio di cui però viene ritenuto responsabile il mercato stesso, dimenticando che prima quelle situazioni non solo esistevano, ma erano anche ben più gravi, soltanto che rimanevano “invisibili”, nascoste ai più. È quello che avvenne, ad esempio, sempre durante la Rivoluzione industriale inglese, in cui si accusò il mercato delle durissime condizioni di vita nelle fabbriche, dimenticando però che nelle epoche precedenti nelle campagne si moriva letteralmente di fame e, in anni di carestie, intere generazioni andavano perdute (cosa talmente “normale” da non essere spesso neanche osservata), e che la Rivoluzione industriale, pur con le sue durezze, aveva rappresentato un enorme miglioramento per la vita della popolazione⁷.

Un secondo motivo del successo della mentalità anticapitalista è che quando il mercato funziona bene e premia veramente il merito esso non lascia “alibi”, perché non si hanno più scuse per i propri fallimenti, ed è per questi motivi che spesso il mercato e la concorrenza vengono odiati. Al contrario, quando è possibile indicare un malfunzionamento del sistema, sostenere che i meritevoli non vengano veramente premiati, allora è possibile attribuire ad altri la responsabilità dei propri fallimenti, e ci si sente appunto sollevati dalla responsabilità di non aver saputo raggiungere ciò a cui si ambiva⁸.

Per queste e tante altre ragioni è spesso successo che il mercato sia stato odiato, o magari “usato” quando serviva, ma poi condannato e combattuto da quelle stesse persone e da quella stessa società che ne avevano tratto grande beneficio. Ed è anche spesso successo, proprio in ragione del fatto che il libero mercato fa paura a molti, che esso sia degenerato in quello che Zingales chiama il “capitalismo clientelare”.

⁷ Importanti considerazioni al riguardo si trovano in F.A. VON HAYEK (ed.), *Capitalism and Historians*, London, Routledge & Kegan, 1954 (trad. it. *Il capitalismo e gli storici*, Roma, Bonacci Editore, 1991), in particolare nei saggi di Hayek, di T.S. Ashton e di V.H. Hutt, e in G. HIMMELFARB, *The Idea of Poverty: England in the Early Industrial Age*, New York, Knopf, 1984.

⁸ Su questo tema si veda L. VON MISES, *The Anticapitalist Mentality*, Princeton, Van Nostrand, 1956; trad. it. *La mentalità anticapitalistica*, prefazione di L. Infantino, Roma, Armando, 1988.

Capitalismo clientelare e capitalismo competitivo

Le degenerazioni del capitalismo clientelare le abbiamo tutti sotto gli occhi, anche se spesso ci rifiutiamo di riconoscerne le cause e le ragioni. Ciò che emerge dalla riflessione di Zingales è che queste ragioni sono in realtà il vero *problema morale* con il quale le nostre società devono fare i conti. Si pensi, ad esempio, a come in un sistema capitalistico in cui non vi è un buon funzionamento dei principi del libero mercato premino molto di più, e siano molto più ricercati, i contatti politici rispetto alla autentica e sana capacità di operare in maniera corretta ed efficiente. Nella recente crisi economica il principio del “troppo grande per fallire” è stato una rappresentazione emblematica di come sia stato rovinosamente fatto venire meno il principio alla base della concorrenza, secondo il quale si devono pagare le conseguenze dei propri errori, e si sia invocato l'intervento della politica proprio per arrivare alla negazione di quel principio. Ad essere premiato non è stato il principio della buona amministrazione e degli investimenti prudenti ed oculati, ma i legami politici che intervengono per salvare dal fallimento imprese che si sono ingrandite a dismisura in ragione di un comportamento che Zingales chiama “azzardo morale”.

Lo stesso problema si pone con il dispensare i sussidi alle imprese, sussidi che vengono elargiti ad alcuni con i soldi prelevati da tutti, o per dirlo più chiaramente soldi che vengono dati a imprese che non riescono a stare sul mercato sottraendoli, con la tassazione, a imprese che invece riescono a produrre buoni beni a prezzi competitivi, ma che spesso rischiano di non raggiungere i loro obiettivi proprio a causa della tassazione eccessiva. Ancora una volta un mercato dominato dai sussidi dà luogo al capitalismo clientelare, perché non premia le aziende produttive ma quelle abili a trarre profitto dalle risorse pubbliche. E più ampio è il raggio di intervento del governo più grande sarà la fetta di imprese che cercheranno vantaggi dai sussidi e dai rapporti con la politica anziché operare nel mercato secondo il principio della concorrenza.

Oggi in molti paesi, e l'Italia è sicuramente tra questi, si assiste da decenni ad un costante aumento della spesa pubblica, e ad una parallela esponenziale crescita non solo della tassazione ma anche della quantità di regole, che non fanno altro che aumentare l'influenza del governo e incoraggiare il settore privato a chiedere più favori al potere politico e a operare sempre meno secondo il principio della concorrenza. Questo modo di procedere sta bene ad alcuni imprenditori, che

non hanno la necessità di mettersi alla prova con i propri concorrenti, perché il loro successo dipende da ciò che la politica fa per loro e sta bene ad alcuni politici che, elargendo benefici a soggetti specifici e occultando i costi che ricadono sull'intera società, hanno gli strumenti per comprare il consenso e spesso ricavano illeciti vantaggi personali di vario tipo da questo loro modo di operare. Ma naturalmente tutto questo è un danno enorme non solo per il buon funzionamento del sistema capitalistico, ma per la società nel suo complesso e nel senso più ampio. E qui emerge in tutta la sua gravità il problema "morale" della politica, la quale dovrebbe fornire quelle regole che consentono al mercato concorrenziale di funzionare in maniera virtuosa, di essere veramente tale, ma che invece troppo spesso diventa il rifugio, lo strumento, di chi vuole mettersi al riparo dalla concorrenza.

È difficile dare una risposta precisa alla domanda di chi sia la colpa quando si precipita nel perverso meccanismo del capitalismo clientelare, ma è forse possibile sostenere che sia un errore cercare le responsabilità solo nei capitalisti che vogliono usare la politica per i propri fini, o solo nei politici che offrono opportunità a coloro che vogliono sfuggire al meccanismo della concorrenza, o semplicemente che vogliono sopravvivere nonostante lo scarso consenso dei consumatori. In entrambi i casi, infatti, abbiamo davanti degli uomini, e il vero tema è forse quello della natura umana, la quale solo parzialmente varia nella storia e nelle diverse parti del mondo. Il problema è allora quello degli "incentivi" al capitalismo clientelare, e se dobbiamo cercare una vera responsabilità essa va probabilmente individuata nel *progressivo ampliamento della sfera delle decisioni politiche* e delle risorse gestite dalla politica. Più ampia è la sfera della politica (e dunque più alto il livello della tassazione e più ampia e complessa la regolamentazione dell'economia) maggiori saranno le opportunità di corruzione, la quale è sempre reciproca, ossia della politica nei confronti del capitalismo e del capitalismo nei confronti della politica. Se cresce la frazione di PIL controllata dal governo, il mondo degli affari apprende molto in fretta come "collaborare" con questa accresciuta presenza del governo nell'economia, usandola a proprio vantaggio, così come i politici con grande facilità cadono nella tentazione di far prevalere il loro interesse immediato a discapito dell'interesse generale della società, o magari, a non voler pensar male, semplicemente non si rendono conto che la tutela di un interesse immediato (salvare un'impresa e dei posti di lavoro) confligge con l'interesse di lungo periodo di avere un sistema sano in grado di reggersi sulle proprie

gambe. Quanto più elevata sarà la spesa pubblica tanto più gli imprenditori saranno tentati di arricchirsi con una quota di quella spesa, cosa molto meno rischiosa dell'andare sul mercato aperto e competitivo, e molto raramente si vedranno i politici indietreggiare rispetto alla possibilità di un aumento del loro ruolo e del loro potere nella gestione degli affari economici, cosa che molto spesso avviene proprio con quel richiamo a principi etici e a buone intenzioni che hanno però come risultato quello di ottenere esiti opposti rispetto a quelli (più o meno onestamente) sperati e perseguiti.

Da qui si può tornare al problema iniziale, ossia se l'economia e la politica siano estranee all'etica, ricordando la considerazione svolta all'inizio per la quale l'economia e la politica hanno acquisito legittimazione scientifica nel momento in cui hanno preso, con Machiavelli e con Mandeville, le distanze dalla filosofia morale. La risposta al problema, a ben guardare, è negativa. La politica e l'economia non sono estranee all'etica, ma l'etica a cui si deve guardare non è quella di una filosofia morale che cerca di trasformare gli uomini in "attori etici", ma è piuttosto legata alla consapevolezza che servono regole che tengano conto della natura umana. In questo senso le regole che preservano il meccanismo della concorrenza e impediscono la degenerazione del mercato nel capitalismo clientelare sono regole "etiche", pur non avendo l'obiettivo ultimo di realizzare la virtù nell'animo umano. Lo stesso studio dell'economia potrebbe essere visto anche come una sorta di riflessione sulla morale, ma in una prospettiva completamente diversa da quella classica, dove a essere morali sono quei comportamenti e quelle istituzioni che consentono alla concorrenza di operare correttamente e al mercato di dare buoni frutti economici e sociali.

La domanda "morale" diventa allora come si può fare a impedire che il capitalismo concorrenziale degeneri nel capitalismo clientelare. Certamente una parte importante della risposta a questa domanda è che la lotta contro il capitalismo clientelare viene vinta solo se la gente comune la fa propria, ossia se esistono delle norme sociali che spingono ad accusare chi abusa del proprio potere. Per questo è necessario riconoscere, come fa Zingales, che quello che è stato variamente chiamato capitale sociale, o *capitale civico*, è in realtà esso stesso un "fattore produttivo" di grande rilevanza, e di esso si deve tenere conto e si deve fare di tutto per incrementarlo. Le norme sociali che consentono il buon funzionamento della concorrenza, e il dispiegarsi dei suoi benefici effetti, sono create dal basso, ossia nascono dalla coscienza

sociale di un popolo, di una comunità, e si realizzano sulla base di una adesione volontaria e non di una imposizione.

E qui si può osservare che alcuni sistemi giuridici hanno funzionato meglio di altri nel promuovere e preservare le norme sociali. In particolare il sistema anglosassone della *Common Law* si è dimostrato uno scudo più efficace della legislazione nell'evitare la degenerazione verso il capitalismo clientelare. Infatti è più difficile per le *lobby* influenzare i giudici che applicano principi condivisi all'interno della società di quanto non sia influenzare (o corrompere) assemblee legislative che possono legiferare in piena libertà e senza vincoli di alcun tipo. Dimostrazione ne è forse anche il fatto che oggi molti economisti sono contrari alla regolamentazione non perché non condividano la necessità di regole, ma perché non hanno fiducia nel processo politico di produzione delle regole e di controllo del mercato, un processo che spesso finisce per essere preda di interessi privati alla ricerca di una regolamentazione per loro vantaggiosa (la cosiddetta cattura del regolatore). Ma i sistemi giuridici sono il risultato di tradizioni storiche millenarie, e non possono essere impiantati in paesi che quelle tradizioni non le hanno.

La domanda è dunque, al di là di quale sia la tradizione giuridica vigente in un dato paese, cosa può essere fatto per consentire uno sviluppo e un radicamento delle norme sociali che consentano al mercato di funzionare correttamente. Prima di affrontare questo problema, riguardo al quale il libro di Zingales offre interessanti spunti di riflessione, è però utile analizzare quale sia la definizione e l'analisi del sistema di mercato che ci viene offerta dal libro di Mingardi.

Il mercato come scambio

Certamente l'analisi di Zingales sui mali del capitalismo clientelare ha dei punti di contatto con quella di Mingardi, nel cui libro non si sottovaluta l'importanza della concorrenza come elemento rilevante per l'ordine del mercato. Tuttavia in questo lavoro la centralità dell'ordine del mercato non è vista in relazione al sistema della concorrenza, ma in qualcosa di più ampio. Il mercato è analizzato e descritto, in linea con la tradizione della Scuola Austriaca, come uno straordinario meccanismo di coordinamento sociale nel quale nessuno impartisce ordini, in grado di far convivere pacificamente persone diverse che perseguono obiettivi diversi. Il sistema dei prezzi facilita lo *scambio*

(talvolta inconsapevole) di informazioni e conoscenze, e facilita il *processo di apprendimento*: e queste due sono appunto le caratteristiche salienti del processo di mercato. I prezzi dei beni sono la lingua del mercato, sono degli indicatori sintetici eccezionalmente efficaci, perché precisi e al contempo immediati e semplici da usare, nell'orientare i comportamenti individuali, ed è soprattutto tramite essi che si può comprendere cosa si debba fare per raggiungere i propri obiettivi. Nel momento in cui gli individui sono in grado di usare lo strumento del mercato per trasmettere informazioni, e dunque per apprendere, si instaura un processo nel quale gli interessi individuali non sono confliggenti tra loro, ma è anzi proprio il perseguimento dei propri interessi all'interno del processo di mercato a garantire il benessere della società e il soddisfacimento di quegli stessi interessi.

Naturalmente questo processo non è privo di conflitti e di insoddisfazioni. La scarsità è un fatto ineluttabile della vita di ognuno, e dunque sempre causa di potenziali contese, ma in termini sociali il problema non è la scarsità (da prendere appunto come un fatto della natura) ma il coordinamento, e il sistema di mercato si propone come il migliore strumento per realizzarlo. Un coordinamento che si migliora con il passare del tempo, nel quale gli individui apprendono gradualmente, e talvolta in maniera inconsapevole, come soddisfare i propri bisogni divenendo al contempo lo strumento per il soddisfacimento di bisogni altrui. Il mercato, dunque, è anche, per quanto possibile, una soluzione, la migliore soluzione sino ad ora sperimentata, al problema della scarsità, e gli imprenditori, come dei "raddomanti", sapranno cogliere le esigenze, anche quelle inesprese, dei diversi attori, e le soddisferanno per realizzare il proprio utile.

Mingardi osserva come il mercato, inteso appunto come processo di produzione e trasmissione di conoscenza, avanzi per prove ed errori e possa essere definito come un "ecosistema" che ha un suo equilibrio interno, il quale viene drammaticamente alterato nel momento in cui si tenta di regolare il funzionamento del processo per canalizzarlo verso un esito ritenuto buono. Con la regolamentazione si va a menomare la capacità del sistema di produrre nuova conoscenza, poiché si cerca di imporre un metodo e un fine ad un processo di ricerca che per essere tale e per produrre un effettivo progresso della conoscenza non può essere finalizzato a qualche risultato specifico, non deve avere un fine e non può essere "costretto" a operare virtuosamente con un piano preordinato. È proprio questo che spesso spaventa del processo di mercato, ossia il fatto che esso *non* opera per produrre un certo esito predefinito, o in qual-

che modo identificabile, e “nessuno sa dove ci porterà di preciso”; ma è proprio questo aspetto, che pure può procurare inquietudine, a sancire la grandezza del mercato, la sua capacità di dischiudere orizzonti sconosciuti e indefiniti, ma per questo anche illimitati e capaci di cambiare in maniera straordinaria la vita delle persone. Il mercato è l’invenzione, è la novità, è la scoperta, è ciò che ci cambia la vita in un modo che prima non saremmo riusciti a immaginare, e che qualcuno, magari in maniera inconsapevole e solo ricercando il proprio utile, ha reso reale per noi.

Il processo di mercato compie dunque certamente degli errori ma essi sono funzionali al processo stesso, alla produzione di una autentica conoscenza, poiché solo con gli errori si può imparare. Se si cerca di impedire questi errori con delle regole intenzionate a “migliorare” il sistema di mercato, ad evitarne i “fallimenti”, gli “sprechi”, la conseguenza sarà falsare quello stesso processo di apprendimento, che non sarà più in grado di trasmettere le giuste informazioni necessarie ai vari attori. In questo senso le crisi economiche vanno viste come dei giganteschi processi di correzione del mercato, dolorosi ma necessari, perché solo imparando dagli errori è possibile apprendere e migliorare. Impedire o “occultare” i fallimenti, mantenendo in vita con strumenti pubblici imprese che non riescono a stare sul mercato, significa intorpidire il sistema di mercato e renderlo incapace di trasmettere i giusti segnali e produrre una autentica conoscenza.

L’intervento statale e, in particolare, la gestione statale del credito basata sulla convinzione che l’allargamento tendenzialmente illimitato del processo creditizio fosse funzionale ad una maggiore crescita economica, ha prodotto un “eccesso di ossigeno” che ha annebbiato i segnali di mercato e falsato il processo: gli interventi volti a socializzare le perdite, soprattutto dei grandi gruppi, magari al fine di salvaguardare i posti di lavoro o l’economia nazionale, hanno fatto il resto. Proprio da questo annebbiamento del processo di mercato si è prodotta la crisi economica attuale, che non è un fallimento del mercato ma solo la conseguenza dell’eterna e sempre presente illusione del potere politico di poter “migliorare” il processo di mercato, farlo svolgere secondo modi predefiniti e fargli raggiungere dei risultati ritenuti buoni. La crisi è causata insomma proprio dalla distorsione del processo di mercato, dagli interventi discrezionali della politica. E uno dei problemi sta proprio nel fatto che gli stati, non essendo attori sottoposti al processo di mercato, si dimostrano incapaci di imparare dai propri errori, che infatti si ripropongono diversi nei modi ma uguali nella sostanza nelle diverse epoche storiche.

La tesi di Mingardi si pone come più radicale di quella di Zingales poiché a tratti egli pare ritenere ogni regolamentazione statale una forma di interferenza rispetto al funzionamento del mercato, e, dunque, per usare la categoria di Zingales, come origine ultima del capitalismo clientelare, o di relazione. E l'errore fatale davanti a questi "fallimenti" del capitalismo, in realtà indotti dallo stato, è quello di rifugiarsi in una sempre maggiore regolamentazione anziché consentire al mercato di produrre quegli "aggiustamenti" e quegli insegnamenti che solo da un processo libero si possono trarre, relegando il ruolo dello stato alla protezione delle libertà individuali e dei diritti di proprietà, e dunque a qualcosa che non ha niente a che fare con il funzionamento "interno" del mercato. La differenza tra i due autori è marcata soprattutto da un diverso modo di intendere la concorrenza, che per Zingales pare essere l'elemento determinante per il buon funzionamento del sistema di mercato, mentre per Mingardi è solo uno degli elementi che lo compongono, ed essa va forse intesa più come possibilità per ogni attore di perseguire i propri fini che come effettiva presenza di più attori che competono tra loro. Il mercato deve essere aperto a persone che vogliono lanciare nuove sfide, ma non può essere "costretto" ad avere in ogni momento più attori che competono, e non necessita di una "costruzione" del sistema di concorrenza. La concorrenza sarà una conseguenza naturale, nel momento in cui ci saranno nuovi spazi da occupare o cattive gestioni che possono essere migliorate, ma essa non va costruita e "pianificata" da virtuosi regolatori del mercato. Zingales non pare certo propenso ad individuare delle buone virtù tra i nostri regolatori statali, tuttavia sembra saldamente convinto della necessità di creare buone regole, requisito indispensabile perché la concorrenza si realizzi, consentendo al sistema di mercato di produrre i suoi benefici effetti.

Quale futuro per il capitalismo?

Le differenze tra i due lavori appaiono dunque per molti aspetti rilevanti, soprattutto quando si guarda al ruolo che la concorrenza ricopre per l'intero sistema di mercato e a cosa si debba fare, ammesso che si debba fare qualcosa, per promuoverla e salvaguardarla. Questa differenza appare in realtà molto accentuata a causa dei diversi obiettivi dei due lavori. Mingardi si propone di analizzare e descrivere il mercato come processo di scoperta, e dunque come modello a cui guardare

per comprendere in un orizzonte più ampio il problema dell'ordine sociale e il ruolo della politica nella vita della società. Zingales invece, nonostante il suo lavoro offra importanti spunti di riflessione anche su quegli stessi temi, si concentra maggiormente su alcune “degenerazioni” dell'economia dei nostri giorni, e lo fa sia analizzando casi specifici di errori commessi dalla regolamentazione statale sia guardando in modo più ampio alla degenerazione del capitalismo in capitalismo clientelare, e mettendoci in guardia a proposito di tutto ciò che questo “falso” capitalismo può generare.

Se però si guarda ai bersagli polemici dei due autori, oltre che alla loro difesa del sistema di mercato, si deve anche ammettere che la strada che compiono insieme non è poi poca, soprattutto in un mondo nel quale gli avversari del sistema di mercato sembrano sempre più agguerriti. E per questo entrambi i libri possono indurre a una serie di considerazioni su cosa possa essere fatto per “salvare” il sistema di mercato. Un aspetto preliminare su cui ad esempio convergono è la necessità di *semplificare la regolamentazione*, e dove possibile fare anche completamente a meno di essa (almeno secondo Mingardi), perché è proprio la sua complessità a nutrire le *lobby* e a incentivare i comportamenti scorretti. Avere regole semplici, e solo quando servono, aumenta la trasparenza e riduce i costi per le imprese come per la società. L'intervento dello stato in economia in generale dovrebbe essere il più limitato e semplice possibile, e questo sia perché il mercato funzionerebbe meglio sia perché, osserva Zingales, diventerebbe per i cittadini e le imprese più facile capire e valutare tale intervento, punendo o premiando i politici che lo hanno proposto.

E tutto questo può essere funzionale a una riscoperta del “fondamento morale” del capitalismo, ed a una rivitalizzazione delle norme sociali essenziali al buon funzionamento del mercato come della società, che non sono necessariamente il frutto dell'azione politica. Ed è proprio sulla necessità di cambiare la percezione che comunemente si ha del sistema capitalistico (di riuscire cioè a far capire come esso, se lasciato funzionare, possa essere il più efficace strumento a disposizione del miglioramento, non solo economico, della vita delle persone) che sembra potersi ritrovare lo spirito più autentico dei due volumi, sin dai loro titoli. E per riuscire a promuovere questo cambiamento i due autori indicano due strade da percorrere, che non si escludono l'un l'altra ma vanno nella stessa direzione.

Zingales dedica molta attenzione al tema della *trasparenza dell'informazione*, prerequisite fondamentale per la democrazia ma anche

elemento essenziale per preservare e promuovere il buon funzionamento del mercato. L'esistenza di regole che obblighino alla trasparenza nei bilanci, che impongano gli *open data* nel pubblico come nel privato (compatibilmente con alcune esigenze di riservatezza) sono considerati di fondamentale importanza. E si potrebbe anche rilevare come esse possano essere uno stimolo anche alla formazione del senso civico, poiché la chiarezza delle informazioni e la facilità del loro accesso spingerà sempre più i cittadini a valutare i comportamenti degli attori economici e istituzionali, e a condannare quei comportamenti che hanno cattive conseguenze sociali.

Ma oltre all'accesso ai dati devono essere fornite anche analisi di questi dati, in modo che essi possano essere adeguatamente chiariti e interpretati. E questo è un compito che deve essere proprio sia del buon giornalismo (il giornalismo d'inchiesta, purtroppo quasi assente nel nostro paese) sia degli accademici (quello che negli Stati Uniti viene fatto nelle Business School, e Zingales insegna in una delle più prestigiose del continente americano) perché da queste analisi discende la fondamentale funzione di chiarificazione del comportamento degli attori economici (e dei regolatori politici) e la possibile conseguente condanna sociale di coloro che si sono comportati in violazione a regole sociali condivise. Solo se è veramente possibile e (relativamente) facile comprendere i comportamenti degli attori economici e le loro negligenze allora si incentiveranno le persone ad usare il loro senso civico e a condannare gli attori economici e istituzionali che si sono comportati scorrettamente. Sapere che presto o tardi il proprio comportamento sarà reso pubblico e che i dati ad esso relativi saranno studiati e analizzati da chi, a diversi livelli, fa ricerca, può rappresentare per gli agenti economici e istituzionali un grande incentivo a comportarsi in maniera corretta, e per i cittadini un incentivo a esercitare il proprio senso civico andando a controllare i risultati di quelle analisi. Per questo gli analisti, nell'accademia come nel giornalismo come nelle varie associazioni di categoria, devono essere da un lato fortemente incentivati a raccogliere e analizzare i dati, e dall'altro a divulgarli in maniera chiara, in modo che il loro lavoro possa avere delle vere ripercussioni sociali. L'informazione è essenziale per la democrazia come per il mercato, ed essa va raccolta e analizzata adeguatamente se si vuole che il sistema di mercato, il capitalismo, sia davvero in grado di soddisfare i bisogni delle persone. Raccogliere e analizzare le informazioni vitali per il mercato è quello che Zingales fa nella sua vita di studioso, e in questo libro ce ne ha spiegato la necessità e l'urgenza soprattutto per il nostro paese.

La battaglia delle idee per il mercato Mingardi la combatte soprattutto con le ricerche dell'Istituto Bruno Leoni, che ha fondato e che oggi dirige con straordinarie capacità, se è vero che l'Istituto in pochi anni è riuscito a diventare uno dei più stimati e influenti *think-tank* europei. E questo libro è una delle armi più affilate che ha saputo produrre, perché con uno stile piacevole e divulgativo riesce a sovvertire una serie di luoghi comuni riguardo al mercato e a proiettarne compiutamente una diversa immagine rispetto agli stereotipi che spesso lo accompagnano.

Mingardi mostra anche come troppo spesso non ci si è resi conto che il sostenere principi etici di redistribuzione della ricchezza e del reddito non è stato in realtà altro che la giustificazione di qualcosa che ha avuto esiti molto diversi. La lotta alla povertà (con il relativo riferimento all'etica) è diventata infatti molto spesso il pretesto per trasferire risorse (e potere) dalla società alla politica, giustificando così quello che in realtà spesso è solo un processo nel quale l'apparato statale preleva risorse e poi le utilizza come meglio crede per le finalità più diverse, e raramente davvero utili ai più poveri. Infatti il *welfare* in molti casi non ha avuto l'esito di aiutare i meno abbienti, ma di fare l'interesse di chi vive lavorando dentro l'"industria dell'assistenza", spendendo gran parte delle enormi cifre raccolte con la tassazione non per i poveri ma a vantaggio dei professionisti dell'assistenza e della macchina statale. Dimostrazione ne è il fatto che la maggior parte delle risorse di cui lo stato si appropria deriva dalle classi medie, che sono poi anche le beneficiarie dei piani di trasferimento. Il paradosso è insomma che una buona parte delle risorse che si raccolgono con la giustificazione ideale della redistribuzione dei redditi proviene dagli stessi strati sociali che poi ricevono quella redistribuzione, e gran parte delle risorse si perdono nel farraginoso processo redistributivo. In questo modo viene da dubitare che la redistribuzione aumenti davvero il benessere generale totale, perché guardando ai costi legati al processo di redistribuzione si ha la sensazione che tale processo avvantaggi coloro che lo gestiscono molto più di quanto avvantaggi coloro a cui dovrebbe essere destinato. Insomma, il meccanismo perverso di alta tassazione delle imprese a cui poi vengono erogati sussidi in maniera discrezionale dal potere politico sembra replicarsi anche nell'"industria" dell'assistenza al cittadino, che viene spogliato dei propri beni per vederseli poi restituire in piccola parte e con criteri e modalità che spesso non condivide. E tutto questo processo viene giustificato da una parte con la motivazione etica di aiutare i più poveri, e dall'altra

fomentando l'illusione che a pagare per il sistema di servizi gestiti dallo stato sia sempre "qualcun altro", nascondendo a gran parte dei cittadini quali siano i costi del sistema e cosa esso realmente dia in cambio di ciò che preleva.

Ma le politiche "redistributive" hanno prodotto qualcosa di forse ancora più dannoso, ossia un cambiamento di mentalità nella gente comune. Questo fenomeno era stato osservato già negli anni Cinquanta da Bertrand de Jouvenel⁹ e poi attentamente analizzato negli studi di Kenneth Minogue¹⁰, e Mingardi con il suo volume sembra per tanti aspetti porsi affianco e proseguire il lavoro di quei due studiosi. Una delle conseguenze della enorme crescita dell'appropriazione da parte dello stato della ricchezza prodotta dai privati è stata l'aver demolito il senso di responsabilità individuale, e l'aver abituato i cittadini a pensare che debba sempre essere lo stato a farsi carico dei loro problemi e non che debbano essere loro stessi a risolverli. In questo senso la tassazione troppo elevata, tipica degli stati contemporanei, non solo danneggia la crescita economica, ma è errata anche *moralmente*, perché priva sempre più i cittadini del loro senso di responsabilità.

La stessa tassazione particolarmente penalizzante al salire del reddito ha poi anch'essa due conseguenze "moralì"; la prima è quella di negare il principio per il quale è giusto premiare il merito, e la seconda è porre in seria crisi il sentimento di dovere morale che si ha di aiutare le persone meno fortunate, perché davanti ad una tassazione troppo elevata si ritiene che sia un dovere dello stato e non più degli individui, già pesantemente tassati, il farsi carico di aiutare socialmente le persone meno fortunate, o anche di promuovere le arti e la cultura, come invece avveniva in passato. Infatti una delle conseguenze impreviste, e probabilmente indesiderate, delle società che applicano una forte tassazione, è proprio quella di aver fatto scomparire, o almeno aver fortemente indebolito, tutti quei "corpi intermedi" che in passato erano fioriti, anche in paesi come l'Italia, e che avevano ottenuto grandi risultati per la loro capacità di rinsaldare la responsabilità morale sia di chi dava il contributo sia di chi lo riceveva. Responsabilità che tende a scomparire quando lo stato si appropria di grandi risorse per poi

⁹ B. DE JOUVENEL, *The Ethics of Redistribution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1952.

¹⁰ Si vedano K. MINOGUE, *Liberal Mind*, Indianapolis, Liberty Fund, 2000; e K. MINOGUE, *The Servile Mind: How Democracy Erodes the Moral Life*, New York, Encounter Books, 2010.

ridistribuirle, teorizzando un “diritto” dei cittadini meno fortunati ad avere comunque un determinato tenore di vita, e per tutti i cittadini il diritto ad avere un numero sempre crescente di servizi, che proprio per l’essere divenuti dei “diritti” che devono essere astrattamente garantiti dall’entità statale non implicano più una responsabilità di chi li riceve, che si abitua e ritiene di ricevere qualcosa di dovuto, senza più capire che le risorse che vengono utilizzate sono il frutto del lavoro e delle fatiche di qualcun altro. E proprio a sovvertire questo modo di pensare è dedicato il libro di Mingardi, con la sua descrizione del mercato come soluzione di quei problemi che la politica non solo non ha saputo risolvere ma ha ampiamente contribuito a creare.

In conclusione si può dire che i due libri sono certo diversi, ma in fondo sono animati dalla stessa consapevolezza del fatto che quello che viene chiamato il “*big government*” è diventato oggi il vero *problema morale* a cui si deve fare fronte. E in questo senso vi è un’ampia serie di provvedimenti (dal sistema di tassazione alle privatizzazioni, che avrebbero l’esito di sottrarre risorse al potere pubblico per ricollocarle in un mercato concorrenziale, ad una ristrutturazione del sistema di *welfare* in modo che esso si limiti ad aiutare gli individui che ne hanno bisogno senza mantenere in vita artificialmente posti di lavoro in aziende che non riescono a stare sul mercato) che assumono non solo una valenza economica, ma anche una grande valenza “morale”, e che non possono essere ulteriormente rimandati. E forse l’attuale crisi economica, che mette in luce quanto fosse falsa l’illusione che potesse essere l’intervento statale a garantire il benessere, può essere vista come un’opportunità per riformare un sistema e un concetto di stato da troppo tempo in crisi. Che sia la volta buona per l’Italia non molto lo fa pensare, ma la speranza non va mai persa, e libri come questi ci aiutano a non perderla.

Abstract - The article outlines the meaning of capitalism rejecting some current narratives with which it is conventionally associated. Questioning the traditional concept of morality, the author shows how, following the tradition of classical liberalism, free market and competition could be seen as a proper framework for a “moral” political order based on tolerance and predictability of human actions. Recently, two important books, Luigi Zingales, *Manifesto capitalista*, and Alberto Mingardi, *L’intel-*

ligenza del denaro, confront the problems of a proper definition of capitalism and its proper way of working. These two books, although different for several reasons, cast a new light on the role of politics in society and on the complex relationship between politics, ethics and economy. Looking at these works it is also possible to find a new way of thinking about how to modify existing institutions and social structures in order to expand the possibilities for economic and social flourishing.

IL “MIRACOLO ASIATICO” NEI DOCUMENTI DELLA WORLD BANK (MODELLI DI INDUSTRIALIZZAZIONE A CONFRONTO DAGLI ANNI '90 ALLA CRISI GLOBALE)

di Antonio Angelino

1. *Il “Miracolo asiatico”*

Nel settembre 1993 la World Bank (di seguito WB) pubblicava un documento, tanto influente quanto controverso, destinato a esercitare un impatto rilevante sul dibattito in tema di sviluppo. Il documento, dal titolo *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*¹ (EAM), faceva riferimento all'esperienza di otto economie est-asiatiche accomunate da tassi di sviluppo elevati, le cosiddette *High-Performing Asian Economies* (HPAES), e precisamente: il Giappone, le quattro “tigri” asiatiche cioè Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong e Singapore (cioè la prima generazione di economie industrializzate della regione, i cosiddetti *Newly Industrialised Countries* o NICS), e infine Malesia, Indonesia e Thailandia (cioè la seconda generazione di economie industrializzate della stessa regione, i cosiddetti NICS di seconda generazione, o economie ASEAN-3). Pur presentando, le otto HPAES, significative specificità storico-geografiche, culturali ed economiche, secondo la WB esse si distinguevano dalle altre economie in via di sviluppo per il fatto di essere state protagoniste di una crescita rapida e sostenuta negli anni 1965-1990, con tassi medi di sviluppo del PNL più che doppi rispetto al resto dei paesi asiatici (5.5%) e nettamente superiori a quelli di qualsiasi altra regione del mondo.

Da tempo, d'altra parte, istituzioni e operatori internazionali erano consapevoli del fatto che, in pochi decenni, le otto HPAES si erano rese protagoniste di uno sviluppo sostenuto e duraturo, accompagnato da una marcata trasformazione della struttura produttiva e si erano avvia-

¹ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, 1993.

te, pur con modalità e intensità differenti, a completare rapidamente il processo di *catching up* nei confronti delle economie industrializzate dell'Occidente, passando da uno stato di sottosviluppo e di dipendenza a standard di vita comparabili con quelli dei paesi OCSE.

Se i dati quantitativi testimoniavano del successo dell'esperienza di sviluppo est-asiatica, una interpretazione convincente e univoca delle sue *determinanti* faticava tuttavia a emergere sia in sede accademica sia nelle analisi delle istituzioni internazionali. Il dibattito sulle cause del "miracolo asiatico" aveva infatti finito con l'assumere una valenza *politica* in ragione delle potenziali ripercussioni sul piano prescrittivo: quali politiche si sarebbero cioè dovute adottare per ottenere risultati analoghi a quelli delle HPAES? Se quello est-asiatico rappresentava un modello da emulare, meno chiare erano infatti le politiche da intraprendere per innescare un meccanismo di sviluppo comparabile. Un problema era, ad esempio, quello della eterogeneità del quadro politico-economico di riferimento, dal momento che "*The East Asian economies provide a range of policy frameworks extending from Hong Kong's nearly complete laissez-faire to the highly selective regimes of Japan and Korea*"².

In particolare la WB e le altre istituzioni internazionali, sino ad allora su posizioni saldamente neolibériste³, si erano trovate successivamente di fronte all'esigenza di giustificare la coesistenza di politiche economiche interventiste, da loro più volte osteggiate, e di elevati tassi di sviluppo in alcune delle economie del "miracolo asiatico". Le élite politiche ed economiche di questi paesi si erano rivelate infatti capaci di "condividere" i frutti dello sviluppo promuovendo prima l'industrializzazione accelerata e in seguito la costruzione di un ambiente istituzionale che, attraverso la collaborazione pubblico-privato, favorisse la progressiva ristrutturazione del sistema industriale in vista del riposizionamento competitivo dei rispettivi sistemi sui mercati internazionali⁴.

Tali evidenze spinsero quindi la WB ad adottare un approccio meno aderente all'ortodossia neolibérista che aveva caratterizzato fino ad al-

² J. PAGE, *The East Asian Miracle: Four Lessons for Development Policy*, "NBER Macroeconomics", Vol. 9, 1994, p. 219.

³ WORLD BANK, *World Development Report 1988*, New York, Oxford University Press, 1988; WORLD BANK, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, New York, Oxford University Press, 1991.

⁴ R. WADE, *East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence*, "World Politics", Vol. 44, No. 2, January 1992, pp. 270-320.

lora le sue posizioni. L'orientamento seguito dalla WB nel documento EAM del 1993 si colloca, infatti, in una posizione *intermedia* tra l'approccio *neoclassico*, che attribuiva il successo delle HPAES alla filosofia del *getting the price right* (stabilità dei fondamentali macroeconomici e sistema istituzionale finalizzato a promuovere le condizioni della concorrenza sia interna che internazionale) e quello *revisionista*, fondato sul ruolo pro-attivo dei governi nell'attuare sia politiche industriali selettive sia interventi diretti sul mercato finanziario: nel propugnare cioè un modello di *state-led development*, secondo la filosofia del *getting the price wrong* intesa ad evitare i "fallimenti del mercato"⁵. L'approccio della WB si autodefiniva *market-friendly*, ma riconosceva il ruolo dei governi delle HPAES nel promuovere il funzionamento dell'economia di mercato, osteggiando nel contempo gli interventi "distorsivi".

Numerosi fattori, secondo quello studio, avevano stimolato il successo degli otto paesi est-asiatici: ambiente macroeconomico stabile, inflazione sotto controllo, elevato tasso di risparmio e di investimento, capitale umano di qualità risultante da sistemi educativi di livello e da alti tassi di alfabetizzazione, apparati amministrativi fondati sul merito e indipendenti dal potere politico, disegualianza contenuta, promozione delle esportazioni e apertura ai *Foreign Direct Investments* e ai conseguenti trasferimenti di *know how* tecnologico⁶. Parallelamente, il documento elencava sei tipi di intervento statale adottati nella regione: quattro erano considerati *funzionali* e venivano approvati, mentre gli altri, considerati *strategici*, erano ritenuti distorsivi del mercato⁷. Fra questi ultimi venivano annoverate le politiche creditizie selettive e i sussidi alle industrie, le politiche commerciali discriminatorie e le politiche di "repressione finanziaria" (*mild financial repression*)⁸. Sulla base di tale distinzione la WB concludeva che il "miracolo" fosse da ascrivere all'approccio non eccessivamente interventista che era sta-

⁵ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit., p. 9.

⁶ TAKATOSHI ITO, *Growth, Crisis, and the Future of Economic Recovery in East Asia* in J.E. STIGLITZ, S. YUSUF (eds.), *Rethinking the East Asian Miracle* (World Bank Publication), New York, Oxford University Press, 2001, pp. 55-94.

⁷ K.S. JOMO, *Developmental States in the face of globalization: Southeast Asia in comparative east asian perspective*, Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização (8-13 Ottobre de 2005), Rio de Janeiro, Brasil UNESCO, 2005, p. 20.

⁸ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit., p. 11.

to adottato e che aveva assecondato le tre funzioni indispensabili per garantire la crescita: accumulazione di capitale, allocazione efficiente delle risorse e rapido *catching up* tecnologico.

Se dunque, da un lato, il documento della WB prendeva le distanze dall'approccio neoliberista riconoscendo ai governi delle HPAES una funzione di *mediazione* importante ai fini dello sviluppo, dall'altro lo stesso non attribuiva gli obiettivi raggiunti alle azioni *dirette* dei decisori pubblici, giudicando "ambigui" i risultati delle politiche industriali realizzate dalle NIES negli anni '60 e '70. In particolare, non attribuiva adeguato rilievo alla mobilitazione e alla "canalizzazione" produttiva del risparmio nonché alla trasformazione strutturale attuate soprattutto dai governi "interventisti" di Corea del Sud, Taiwan e Singapore⁹, i cui successi venivano ascritti a un complesso di concause relative al contesto storico e geopolitico, oltre che a fattori istituzionali e culturali difficilmente riproducibili che avevano reso possibile un'attuazione non troppo "distorsiva" di politiche industriali selettive. La traiettoria di sviluppo delle HPAES nord-est asiatiche appariva quindi unica e irripetibile. Nel contempo il modello di sviluppo che la WB suggeriva di percorrere era quello attuato dai NICS di seconda generazione, cioè Malesia, Indonesia e Thailandia (ASEAN-3), basato sulla promozione delle esportazioni (*export-led*) e sulla centralità degli investimenti diretti esteri (*FDI-led*) nei processi di accumulazione e di trasferimento di tecnologie. Il percorso *market-friendly* dei NICS sud-est asiatici, decisamente più affine ai paradigmi della WB, veniva quindi elevato a modello da emulare. Gli eccezionali tassi di sviluppo di questi paesi, risultato di un'accentuata liberalizzazione dei mercati finanziari e del conseguente massiccio afflusso di capitali esteri, sembravano quindi fornire la prova definitiva della fondatezza delle tesi della WB, secondo cui sviluppo rapido, industrializzazione e trasformazione strutturale dovevano essere perseguiti affidandosi alle forze del mercato e a un ruolo minimale dello stato¹⁰. Per stimolare le esportazioni, e innestare i meccanismi di *spill over* caratteristici di una strategia *export-led*, non occorre infatti gli interventi puntuali di politica industriale messi in atto dalle NIES nord-est asiatiche, ma si doveva creare "a *free trade*

⁹ K.S. JOMO ET AL., *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, Boulder, Westview Press, 1997, pp. 2-3.

¹⁰ K.S. JOMO ET AL., *Southeast Asia's Misunderstood Miracle: Industrial Policy and Economic Development in Thailand, Malaysia and Indonesia*, cit. p. 3.

environment for exporters, providing finance and support services for small and medium-size exporters, improving trade-related aspects of the civil service, aggressively courting export-oriented direct foreign investment, and focusing infrastructure on areas that encourage exports"¹¹. Tali azioni era già state intraprese, in parte o del tutto, dalle economie ASEAN-3 le quali, sempre secondo la WB, "*may show the way for the next generation of developing economies to follow export-push strategies*"¹².

1.1 Alle origini del "East Asian Miracle" della WB: la sfida giapponese

Il documento della WB del 1993 rappresenta un momento significativo del dibattito che già dagli anni '80 si era sviluppato intorno al successo di numerose economie est-asiatiche. Iniziato in ambito accademico, il dibattito sulle ragioni di quel successo si era esteso alle prese di posizione delle istituzioni internazionali per concretizzarsi successivamente nelle politiche di sviluppo di molti governi. Sul finire del decennio, il dibattito sul "miracolo asiatico" si connotava ormai come una questione politica: si trattava tuttavia di materia difficile da interpretare, e ancora più ardua da "gestire" in chiave di *policy*, data l'eterogeneità delle scelte governative (che contemplavano riferimenti sia alla "mano visibile" che a quella "invisibile") e la presenza di una molteplicità di determinanti di diversa natura che non ammettevano generalizzazioni.

In questo contesto, in alcuni paesi asiatici come il Giappone la questione dell'incidenza della mano pubblica a scopi di industrializzazione finiva con l'assumere un rilievo cruciale nelle dinamiche "politiche" interne delle istituzioni di Bretton Woods (WB e IMF). Queste avevano infatti in più occasioni osteggiato le politiche interventiste del Giappone nel sud-est asiatico, che a loro dire impedivano l'instaurarsi in quella regione di un ambiente *market-friendly*. Sul finire degli anni '80, infatti, il governo giapponese aveva inserito nella propria agenda strategica il lancio di una sfida politico-diplomatica e culturale alla WB,

¹¹ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit., p. 25.

¹² WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit., p. 25.

per modificarne l'approccio in materia di ruolo dello stato nelle politiche di sviluppo, nel tentativo di contenere il rischio che le politiche anti-interventiste del *Washington Consensus* potessero pregiudicare il ruolo strategico del capitale giapponese nella divisione regionale del lavoro dell'area¹³. All'inizio degli anni '90 era dal Giappone, infatti, che proveniva la quota più rilevante di investimenti diretti esteri e di aiuti allo sviluppo, e il Giappone era da tempo uno dei principali finanziatori delle istituzioni finanziarie internazionali. Nel contempo, il governo di Tokyo incoraggiava i governi destinatari di aiuti e investimenti “*to articulate national objectives and policy choices, to catalyze market agents, and to assist some industries more than others*”¹⁴. La “visione” giapponese si faceva in tal modo promotrice di un sistema finanziario *regolato* che spingesse i *low-income states* della regione a erogare il credito sulla base di criteri di priorità strategica, così da evitare *market failures* in settori economici rilevanti per lo sviluppo. In linea con queste posizioni si collocava una pubblicazione del 1987 del MITI, il Ministero dell'Industria e del Commercio Estero giapponese, che delineava una strategia per l'industrializzazione dei paesi del sud-est asiatico sul modello giapponese, strategia fondata su una progressiva ricollocazione regionale di alcune imprese giapponesi nel caso in cui le economie della zona si fossero impegnate a predisporre un *attractive investment environment* nei confronti del capitale nipponico. Anche il Ministero delle Finanze giapponese (MOF) si impegnava a formulare proposte per stimolare le istituzioni di Washington ad attenuare l'approccio neoliberista. In un *Occasional Paper* dell'ottobre 1991 dell'*Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF)¹⁵, un fondo gestito dal Tesoro giapponese, si auspicava un impegno diretto dei governi nel perseguire lo sviluppo mediante la promozione di strategie di politica industriale che prevedessero un utilizzo selettivo del credito agevolato in settori chiave; nel contempo si contestavano i benefici delle privatizzazioni e si individuava nelle politiche di bilancio e monetarie del Giappone post-bellico il modello da estendere all'intera

¹³ M. HART-LANDSBERG, P. BURKETT, *Contradictions of Capitalist Industrialization in East Asia: A Critique of 'Flying Geese' Theories of Development*, in “Economic Geography”, Vol. 74, No. 2, April 1998, pp. 92-97.

¹⁴ R. WADE, *Japan, The World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective*, in “New Left Review”, 1/217, May-June 1996, p. 7.

¹⁵ OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND (OECF), *Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment - Proposal from a Major Partner*, OECF Occasional Paper N. 1, Tokyo, October 1991, pp. 5-6.

area asiatica. Sempre nell'ottobre 1991, il Governatore della Banca centrale del Giappone espresse formalmente il desiderio che la WB promuovesse uno studio che, sulla base dell'esperienza giapponese e delle "tigri asiatiche", individuasse nuovi fondamenti teorici e nuove modalità di azione per le politiche di sviluppo da adottare nel mondo¹⁶. Con tale studio, alla cui realizzazione i vertici della WB aderirono, il Giappone, al culmine di un processo di *catching up* e di crescita economica che durava da decenni, puntava a "universalizzare" il modello di regionalizzazione produttiva che aveva costruito in Asia Orientale. Tale sfida rappresentava, per il Giappone, il coronamento dell'obiettivo di uscire dal proprio caratteristico "eccezionalismo", proiettando il proprio ruolo di leadership regionale e di seconda potenza mondiale nelle dinamiche decisionali globali, cercando nel contempo di "relativizzare" l'egemonia del liberismo *mainstream*¹⁷.

Tale ridefinizione degli equilibri teorico-politici non rientrava, tuttavia, nei piani della WB in quanto confliggeva con l'orientamento alla deregolamentazione finanziaria sempre sostenuto e comportava altresì il rischio di perdere quel *primato morale* che i mercati finanziari internazionali accordavano all'istituzione di Washington. La WB, inoltre, non poteva opporsi agli interessi strategici e diplomatici del suo principale finanziatore, gli USA, che ne avevano fatto uno strumento della loro influenza. La sfida giapponese era quindi destinata a soccombere nel confronto con le resistenze dell'*establishment* finanziario internazionale. Il documento EAM, infatti, si limitava ad applicare le convinzioni *mainstream* della WB alle modalità dello sviluppo asiatico. Se da un lato, infatti, alcuni passi della prefazione di Lewis T. Preston concedevano che "*some selective interventions realized in Northeast Asia contributed to growth*"¹⁸, dall'altro il testo concludeva che "*promotion of specific industries generally did not work and therefore holds little promise for other development economies*"¹⁹. In conclusione la WB realizzava un'operazione di compromesso, finalizzata ad "assorbire"

¹⁶ R. TANIGUCHI, S. BABB, *The Global Construction of Development Models: the US, Japan and the East Asian Miracle*, in "Socio-Economic Review", March 7, 2009, p. 285.

¹⁷ R. WADE, *Japan, The World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective*, cit., p. 14.

¹⁸ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit., p. vi.

¹⁹ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, cit. p. 312.

la sfida giapponese mantenendo tuttavia fermi i propri paradigmi di riferimento.

1.2 *L'interpretazione neoliberista del successo asiatico e le critiche*

Il documento della WB del 1963, pur con qualche spunto innovativo, non si discostava quindi significativamente dalla linea tracciata dalla letteratura neoliberista nell'ultimo quindicennio. I promotori di tale strategia facevano infatti riferimento alle *performances* delle NIES per avvalorare il modello di sviluppo *outward-oriented* e *market-led*: i paesi est-asiatici avrebbero cioè avuto più successo di altri nel realizzare uno sviluppo duraturo in quanto “*they stuck more firmly to the prescriptions for short-run efficient resource allocation derived from the theorems of neoclassical economics*”²⁰. Tali assunti consentivano ai teorici del *Washington Consensus* di inserire a pieno titolo le NIES fra le *open capitalist economies*, in cui le forze di mercato, potendo agire senza interferenze, massimizzavano per ciò stesso il tasso di sviluppo.

L'adesione neoliberista alle politiche di *market-led development* che si riteneva fossero state adottate dalle NIES era rivolta in particolare ad alcuni dei loro contenuti: in particolare l'eliminazione dei controlli sui cambi e delle restrizioni al commercio internazionale, la deregolamentazione del settore finanziario, la privatizzazione delle imprese pubbliche e la creazione di un mercato del lavoro flessibile e non regolamentato. Ne sarebbero risultate favorite la specializzazione produttiva basata sul principio dei vantaggi comparati e l'allocazione delle risorse *guidata dal mercato*²¹. Parallelamente Helen Hughes sottolineava che “*unshackling exports (that most of East Asian countries had themselves at first shackled) had been the key to success*”²². In questo contesto si assumeva che lo stato avesse assunto un ruolo marginale nello sviluppo industriale della regione asiatica, limitan-

²⁰ R. WADE, *East Asia's Economic Success. Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence*, “World Politics”, Vol. 44 N.2, January 1992, pp. 270-320.

²¹ J. BROHMAN, *Postwar Development in the Asian NICs: Does the Neoliberal Model Fit Reality?*, “Economic Geography”, Vol. 72, No. 2, April 1996, p. 108.

²² H. HUGHES (ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. xv-xvi.

dosi ai compiti minimi necessari al funzionamento di un'economia di mercato: mantenimento dell'ordine sociale, giustizia e provvista di infrastrutture fisiche. Sebbene si riconoscesse che i governi avevano promosso un ambiente favorevole allo sviluppo, i meriti sostanziali (in termini di investimenti, efficienza e competitività internazionale) venivano attribuiti al settore privato²³. Tale "narrazione" trascurava quindi il tema degli incentivi all'industria nonché altri interventi di politica industriale selettiva attuati dai governi, soprattutto sud-coreano e taiwanese, agli stessi fini (efficienza e competitività), così come sottovalutava l'importanza dell'azione statale nell'incentivare il *technological upgrading* dei settori industriali strategici. Il principale contributo dei governi ai successi registrati sarebbe quindi consistito proprio nel "*removing the obstacles to growth which they themselves put there in the first place*"²⁴.

Tale visione fu, per altro, contestata da altri studiosi che, soprattutto con riferimento alle esperienze di sviluppo nord-est asiatiche di Giappone, Corea del Sud e Taiwan, misero in rilievo il ruolo dello stato nel promuovere industrializzazione e sviluppo²⁵. Quei governi asiatici avevano infatti svolto un ruolo centrale nello stimolare la formazione del capitale e nell'accelerare le trasformazioni della struttura produttiva, facendo leva su un modello di sviluppo *supply-push*. Le NIES nordest-asiatiche sono infatti considerate esempi di *guided-market economies*, nelle quali cioè l'intervento statale si concentra su industrie strategiche sulla base di criteri quali l'elasticità della domanda e il potenziale tecnologico. Pur non perseguendo politiche generalizzate di *import substitution*, i governi sud-coreano e taiwanese avevano infatti protetto specifici settori industriali, e specialmente *infant industries* caratterizzate da un elevato grado di assorbimento di innovazione, al fine di migliorare la competitività internazionale dei rispettivi

²³ H. HUGHES (ed.), *Achieving Industrialization in East Asia*, cit.

²⁴ J. RIEDEL, *Economic Development in East Asia: Doing What Comes Naturally?* in H. HUGHES (ed.), "Achieving Industrialization In East Asia", Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 1-38 (cfr. p. 37).

²⁵ C. JOHNSON, *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982; A. AMSDEN, *Asia's Next Giant: South Korean and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press, 1989; R. WADE, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990; M. HART-LANDSBERG, P. BURKETT, *Contradictions of Capitalist Industrialization in East Asia: A Critique of 'Flying Geese' Theories of Development*, cit., pp. 87-110.

sistemi. Da questo punto di vista le modalità di sviluppo delle NIES est-asiatiche, più che al modello neoliberista, avevano fatto riferimento al mercantilismo à la *List*²⁶, che esortava i *late industrializers* a promuovere le proprie *infant industries* strategiche mediante una protezione *temporanea* nei confronti della competizione internazionale per la durata delle prime fasi dell'industrializzazione²⁷. Un'ulteriore contestazione mossa all'approccio neoliberista riguarda la convinzione che il successo di Corea del Sud e Taiwan fosse basato esclusivamente su una strategia di sviluppo *outward oriented*. Se non si può negare il rilievo delle esportazioni ai fini dell' sviluppo, non si deve tuttavia trascurare l'importanza sia dello stimolo della domanda sia della valorizzazione degli *internal linkages*. Il sentiero di sviluppo delle economie est-asiatiche dimostra infatti come le *inward policies* sostenute da strategie di *Import Substitution Industrialization* (ISI) e *domestically oriented* fossero compatibili con la promozione delle esportazioni, favorita dall'apertura dei mercati nei settori esposti alla competitività internazionale, ma accompagnata da misure di protezione degli altri settori. Questo *mix* di *inward* e *outward-oriented policies* ha determinato le condizioni di quella diversificazione industriale che, allargando la base produttiva, ha garantito alle NIES nordest-asiatiche uno sviluppo più stabile ed equilibrato.

Tale tesi è avvalorata dal contributo fondamentale delle analisi di Alice Amsden, secondo la quale i governi sviluppatisti nordest-asiatici non si sarebbero limitati a promuovere alcuni settori industriali considerati strategici a discapito di altri ma, tra quelli sostenuti, avrebbero stabilito quali imprese fossero da incentivare e quali no, sulla base degli obiettivi di politica economica e industriale fissati. Un altro punto su cui la Amsden si sofferma ha come oggetto i paesi *late comers*, e riguarda la questione del *gap* tecnologico tra i paesi di nuova industrializzazione - costretti, nella maggior parte dei casi, a comprare o "rubare" elementi di una tecnologia che non possiedono - e quelli avanzati che possono disporre di quella tecnologia già incorporata nella produzione. Secondo la Amsden, lo stato sviluppatista

²⁶ J. BURMEISTER, *State, Industrialization and Agricultural Policy in Korea*, in "Development and Change", Vol. 21, n.2, April 1990, pp. 197-223; A. HOOVELT, *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*, London, Macmillan, 1997; J. BROHMAN, *Postwar Development in the Asian NICS: Does the Neoliberal Model Fit Reality?*, cit., p. 116.

²⁷ J. BROHMAN, *Postwar Development in the Asian NICS: Does the Neoliberal Model Fit Reality?*, cit., p. 116.

asiatico avrebbe affrontato il problema del *gap* tecnologico esercitando una funzione imprenditoriale e incentivando comparti specifici della struttura industriale per indirizzarli verso attività produttive a più alto valore aggiunto: in parallelo, le politiche governative avevano promosso sistemi formativi di qualità in sintonia con le esigenze del sistema industriale²⁸. La versione sviluppatista del successo asiatico si configura, dunque, come la principale alternativa ai modelli ispirati al *Washington Consensus*: attraverso una serie di analisi empiriche sull'incidenza del ruolo dello stato e delle politiche industriali sulle modalità di sviluppo delle NIES nordest-asiatiche, essa aprirà una prima breccia nella "concezione" monolitica del miracolo asiatico condotta dall'ortodossia neoliberalista²⁹. In sintesi, l'approccio sviluppatista pone l'accento sulla centralità di fattori scarsamente evidenziati dallo studio della WB del 1993 come: "(i) *the strict selectivity of government intervention*, (ii) *the use of public enterprises to enter risky sectors*, (iii) *massive intervention in skills creation and physical infrastructure building*, (iv) *the centralization of strategic industrial decisions in competent authorities* and (v) *an highly use of FDI*"³⁰, i quali vengono considerati alla stregua di condizioni determinanti dell'esperienza di successo nordest-asiatica. Tali elementi sono, infatti, funzionali allo sviluppo della cosiddetta "*transformative capacity*"³¹, cioè della propensione ad alimentare continui meccanismi innovativi finalizzati ad adattare la produzione domestica ai mutamenti degli standard competitivi internazionali, che ha alleviato la dipendenza tecnologica dall'esterno e ridotto la vulnerabilità dei sistemi produttivi dei NICS nordest-asiatici. Alla metà degli anni '90 Joseph Stiglitz interviene nel dibattito sullo sviluppo asiatico collocandosi in posizione intermedia tra i sostenitori del *laissez-faire* e quelli dello *state-led development*. In

²⁸ A. AMSDEN, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, cit., pp. 1-20.

²⁹ W. BELLO, *States and Markets, States versus Markets: the Developmental State Debate as the Distinctive East Asian Contribution to International Political Economy*, in M. BLYTH (ed.) *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE): IPE as a Global Conversation*, New York, Routledge, 2009, pp. 180-200.

³⁰ S. LALL, *Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness*, G-24 Discussion Paper Series, n. 28, UNCTAD, April 2004.

³¹ L. WEISS, *Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not 'Normalizing'*, in "The Pacific Review", Vol. 13, n. 1, 2000, pp. 21-55.

Some lessons from the East Asian Miracle del 1996³² egli riconosce ai governi della regione una funzione cruciale nello stimolare il decollo economico, sottolineando in particolare il ruolo delle istituzioni nel promuovere la stabilità dei mercati e nell'indirizzare gli investimenti verso lo sviluppo della produttività e l'*upgrading tecnologico*³³. Gli interventi pubblici non avevano tuttavia ostacolato le dinamiche di mercato, pur essendo l'agenda del governo finalizzata a contrastare la formazione di rendite di posizione. Lo stato est-asiatico si era quindi dotato di un settore pubblico che premiava i risultati e, parallelamente, di una struttura burocratica basata sul merito³⁴. Erano questi i fattori che, secondo Stiglitz, avevano reso attrattivo il *business environment* degli stati sviluppati nordest-asiatici, nonostante fosse evidente che il sistema economico di tali paesi era basato più sulla "mano visibile" che su quella "invisibile".

2. *L'approccio della World Bank dopo la crisi asiatica tra riforma e continuità*

Lo scoppio della crisi asiatica del 1997-98 si caratterizza come uno snodo cruciale nell'evoluzione dell'approccio delle istituzioni di Washington, WB in particolare, nei confronti del modello di sviluppo di quella regione. La "narrazione" del miracolo asiatico sino ad allora sostenuta dalla WB aveva, infatti, sottostimato la rilevanza delle politiche pubbliche nell'avvio e nel governo dello sviluppo delle HPA-ES, soprattutto nordest-asiatiche, elevando nel contempo il modello di sviluppo *market-friendly* delle economie ASEAN-3 (Malesia, Thailandia, Indonesia) a paradigma esclusivo al quale conformarsi: essa si era quindi basata sull'aderenza al percorso di sviluppo prescritto dalle istituzioni di Washington, secondo le regole di quel capitalismo finanziario di matrice anglosassone che appariva l'unica alternativa praticabile tra quelle offerte dalla globalizzazione per conseguire uno sviluppo prolungato ed equilibrato. Furono infatti l'integrazione dell'area asiatica nella finanza globale e la fiducia degli investitori internazionali nelle prospettive di sviluppo della regione - risultato di

³² J. STIGLITZ, *Some Lessons From The East Asian Miracle*, World Bank Research Observer, Vol. 11, N. 2, August 1996.

³³ J. STIGLITZ, *Some Lessons From The East Asian Miracle*, cit. p. 156.

³⁴ J. STIGLITZ, *Some Lessons From The East Asian Miracle*, cit. p. 157.

deregolamentazioni, liberalizzazioni e apertura dei sistemi finanziari - a essere considerati indicatori appropriati di sviluppo di quelle economie più che non il trentennale progresso industriale. E siccome la legittimazione internazionale si giocava esclusivamente su questo terreno, si finì con il ritenere che il modello di sviluppo delle economie emergenti sudest-asiatiche fosse *preferibile* rispetto all'esperienza sviluppatista nordest-asiatica, nonostante il fatto che tutti gli indicatori economici e sociali provassero il contrario. Tale giudizio non teneva infatti in considerazione i fattori di debolezza e di instabilità del modello *export-led* e *FDI-led* delle ASEAN-3, esponenti di un capitalismo da alcuni definito "surrogato"³⁵ e fortemente dipendente dall'esterno³⁶, che mostrerà la propria vulnerabilità nel corso della crisi asiatica, per sollevare poi dubbi di sostenibilità in corrispondenza dell'irrompere della potenza cinese nella divisione regionale del lavoro³⁷. Agli effetti della crisi finanziaria si aggiunsero poi i fallimenti nella gestione della crisi ad opera del Fondo Monetario Internazionale, che vincolava la concessione dei finanziamenti all'adozione di quelle stesse politiche neoliberiste che non prevedevano l'intervento pubblico a fini di sostegno dei settori in crisi, ma imponevano il ripristino dei fondamentali macroeconomici per aumentare l'attrattività dei sistemi nei confronti degli investimenti stranieri. Da tale approccio risultarono esaltati gli effetti di ridimensionamento strutturale, con ulteriori conseguenze depressive. Il sostanziale fallimento della gestione della crisi asiatica ebbe l'effetto di riaprire il dibattito sullo sviluppo all'interno della WB, indebolendo lo schieramento che si riconosceva nel *Washington Consensus*. In questo contesto, l'evoluzione dello scenario economico degli ASEAN-3 venne ad assumere una rilevanza emblematica, in quanto osservatorio privilegiato per testare la tenuta dei modelli di convergenza sostenuti dalla letteratura *mainstream* e/o per elaborare innovazioni teorico-interpretative in alternativa alle politiche di sviluppo del *Washington Consensus*. Gli andamenti economici degli

³⁵ Y. KUNIO, *The Rise of Ersatz Capitalism in Southeast Asia*, Singapore, Oxford University Press, 1988.

³⁶ M. BEESON, *Southeast Asia and the Politics of Vulnerability*, "Third World Quarterly", Vol. 23, n. 2, 1 June 2002, pp. 549-564; K.S. JOMO (ed.), *Southeast Asian Paper Tigers? From Miracle to Debacle and Beyond*, Studies in the Growth Economies of Asia, n. 47, London, RoutledgeCurzon, 2003.

³⁷ S. YUSUF, K. NABESHIMA, *Tiger Economies Under Threat: A Comparative Analysis of Malaysia's Industrial Prospects and Policy Options*, Washington, D.C., The World Bank, 2009.

ASEAN-3 si rivelarono dunque un importante terreno di scontro su cui misurare le proposte di riforma delle istituzioni finanziarie internazionali. I sostenitori dell'ortodossia neoliberista, ancora dominante nelle istituzioni di Washington sul finire degli anni '90, ritenevano che l'esperienza della crisi asiatica fosse utile per smantellare le resistenze del capitalismo asiatico e completare definitivamente il processo di convergenza in precedenza ostacolato dalle conseguenze distorsive dell'interventismo dei governi³⁸. In parallelo si sviluppava una serie di interpretazioni che mettevano in evidenza come la convergenza auspicata dalla visione neoliberista fosse lontana dal realizzarsi e come al contrario, nonostante le misure di aggiustamento restrittivo del Fondo Monetario Internazionale, la tenuta e le *performance* post-crisi di stati interventisti come Taiwan, Singapore e Cina si fossero rivelate di gran lunga superiori rispetto agli andamenti delle ASEAN-3³⁹. Tali dinamiche diedero vita a una serie di riflessioni critiche nei confronti dei paradigmi di analisi delle istituzioni di Washington, dando luogo a un progressivo ripensamento sia dei criteri di giudizio sia dei canoni di intervento delle medesime istituzioni nei confronti delle politiche di sviluppo da adottare nella regione asiatica.

Già nel 1998, da *Chief Economist* della WB, Joseph Stiglitz si era fatto promotore di nuovi orientamenti nelle politiche della Banca, auspicando un ampliamento delle finalità e degli strumenti di intervento da parte dello stato e, nello stesso tempo, un approccio meno dogmatico da parte delle istituzioni di Washington rispetto a questioni cruciali come la regolamentazione dei mercati, la protezione sociale, il *welfare* e le politiche industriali⁴⁰. Nella visione di Stiglitz i teorici del *Washington Consensus* avevano commesso l'errore di considerare stato e mercato come attori contrapposti anziché concepirli come complementari; lo stato, infatti, non doveva limitarsi, a suo avviso, all'esercizio delle funzioni minime ma contribuire all'efficienza del sistema economico attraverso attività di coordinamento e di regolamentazione volte ad evitare i rischi di *market failures*. In seguito Stiglitz rafforzerà la propria opposizione alle posizioni ultra-ortodosse del Fondo

³⁸ R. ROBISON, K. HEWISON, *Introduction: East Asia and the Trials of Neo-liberalism*, in "The Journal of Development Studies", vol. 41, n.2, 2005, pp. 183-196.

³⁹ L. WEISS, *Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not 'Normalizing'*, cit., pp. 37-39.

⁴⁰ J.E. STIGLITZ, *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, January 7, 1998.

Monetario Internazionale e della WB contrapponendosi a coloro che definiva “*market fundamentalists*”⁴¹, che difendevano la logica dei piani di *austerity* promossi dal Fondo Monetario Internazionale nel sudest-asiatico, imputando le ragioni della crisi alle carenze interne dei paesi coinvolti e a una loro errata implementazione delle riforme⁴². Nel 2006, infine, con *Making Globalization Work*, sistematizzerà il proprio approccio in chiave propositiva, delineando un quadro prescrittivo all’interno del quale conciliare le due priorità storiche dell’istituzione di Washington, ovvero il contrasto alla povertà attraverso la promozione dello sviluppo e la stabilità dei mercati globali attraverso la progressiva apertura delle frontiere⁴³. La svolta riformista impressa da Stiglitz fu presto interiorizzata dalla WB e diede origine a un nuovo equilibrio da molti identificato come *Post-Washington Consensus*⁴⁴. Le ragioni di tale sviluppo non si limitano alla perdita di legittimità del *Washington Consensus* conseguente ai fallimenti delle crisi di fine secolo ma derivano piuttosto da una serie di circostanze: in primo luogo dal fatto che le posizioni di Stiglitz, lungi dall’essere assimilabili alle critiche di ambienti radicali o periferici, provenivano dal cuore stesso delle istituzioni; esse poggiavano inoltre sugli stessi fondamenti teorici neoclassici che avevano ispirato Banca e Fondo negli anni precedenti, ampliandone addirittura la portata e la funzionalità rispetto alle esigenze del nuovo millennio. In particolare, tali innovazioni si tradussero in una serie di modifiche alle linee guida convenzionali caratteristiche del *Washington Consensus*, le quali furono affiancate da una nuova agenda di *additional policies* e *second-generation reforms*, le cui priorità risultavano essere il contrasto alla povertà e lo sviluppo di una *good governance* attraverso la promozione di riforme democratiche, la valorizzazione della società civile, il sostegno alle istituzioni nell’opera di *capacity building*, la lotta alla corruzione, la diffusione di procedure amministrative e decisionali trasparenti. Nei primi anni

⁴¹ J.E. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company, 2003.

⁴² D. DOLLAR, A. KRAAY, *Growth Is Good for the Poor*, Washington, D.C., World Bank, 2000; D. DOLLAR, A. KRAAY, *Trade, Growth, and Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper n. 2615, June 2001.

⁴³ J.E. STIGLITZ, *Making Globalization Work*, New York, W.W. Norton & Company, 2006.

⁴⁴ J.E. STIGLITZ, *Is there a Post-Washington Consensus?*, in N. SERRA, J.E. STIGLITZ (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 41-56.

Due mila fiorirono diverse “rimodulazioni” del *Washington Consensus* che furono denominate in più modi: *Washington Consensus Plus*, *Washington Consensus Plus Plus* oppure *Augmented Washington Consensus*⁴⁵. Tali rimodulazioni costituiscono il *corpus* prescrittivo attraverso cui il *Post-Washington Consensus*, sostenuto dal contributo teorico di numerosi economisti tra cui Rodrik, Krugman, Fischer, Easterly e Kanbur, intende differenziarsi dall’ortodossia neoliberista prima dominante, ponendo l’accento su nuove determinanti della crescita: educazione, sanità, protezione sociale, capitale umano, accesso al mercato e funzionamento delle istituzioni.

Il nuovo corso della WB è efficacemente esemplificato da una pubblicazione del 2005 dal titolo *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reforms*, nella quale la WB analizza in chiave critica i punti più controversi delle riforme promosse negli anni ’90 soprattutto con riferimento al caso asiatico⁴⁶. Dal documento emergono considerazioni autocritiche rispetto ai *conventional packages of reforms* del passato, relative soprattutto: all’eccessivo peso della formalizzazione analitica nell’elaborazione dei provvedimenti di politica economica, alla mancata traduzione di obiettivi di riforma in azioni politiche coordinate e compatibili, al mancato approfondimento del tema dell’*upgrading* tecnologico, alla sottovalutazione delle dinamiche interne di governo nell’implementazione del *policy-making*⁴⁷. Per ovviare a queste carenze la WB puntava quindi sull’*institutional change* e sulla filosofia del *getting the institution right*, che fece parlare alcuni di *institutions fundamentalism* in quanto distinto dalla precedente ondata di *market fundamentalism*⁴⁸; infatti, anche in seguito all’influenza del lavoro di Acemoglu, Johnson e Robinson di pochi anni prima⁴⁹, l’assetto istituzionale veniva ora considerato come il

⁴⁵ M. BEESON, I. ISLAM, *Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus*, in “The Journal of Development Studies” vol. 41, n. 2, 2005, pp. 202-203; J. STIGLITZ, *Is there a Post-Washington Consensus?*, cit., pp. 49-52.

⁴⁶ WORLD BANK, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C., World Bank, 2005.

⁴⁷ WORLD BANK, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, cit. p. 14.

⁴⁸ D. RODRIK, *Goodbye Washington Consensus. Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, in “Journal of Economic Literature”, vol. 44, n. 4, December 2006, p. 979.

⁴⁹ D. ACEMOGLU, S. JOHNSON, J.A. ROBINSON, *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*, in “American Economic Review”, vol. 91, n. 5, December 2001, pp. 1369-1401.

principale *driver* del cambiamento strutturale e della crescita di lungo termine, prerequisito imprescindibile per far funzionare i mercati e garantire le *complementarities* tra i diversi settori che condizionavano l'efficacia le riforme. A sostegno di queste tesi sembra collocarsi il rapporto finale della *Commission on Growth and Development*⁵⁰ promossa dalla WB e coordinata da Michael Spence, rapporto pubblicato nel 2008 e che sintetizza il dibattito più recente sui fattori in grado di favorire il decollo e lo sviluppo. Le conclusioni del documento del 1993 sembrano tuttavia riprendere gli aspetti di fondo del miracolo est-asiatico, aggiornandoli con alcuni degli elementi caratteristici del *Post-Washington Consensus* mettendo in luce, ad esempio, il ruolo dei fondamentali macroeconomici, dell'integrazione dei mercati, degli investimenti diretti esteri come determinante del trasferimento tecnologico, dell'*institutional environment* ma ritenendo controversi, se non addirittura nocivi, gli effetti delle politiche industriali⁵¹.

Nello stesso periodo assume rilievo all'interno degli ambienti di Washington la categoria interpretativa della *Middle-Income Trap*, frutto di un ulteriore aggiornamento nella "narrazione" dello sviluppo asiatico a opera della WB. Il riferimento a tale approccio rappresenta una risposta alla mancata convergenza fra le *performance* economiche degli ASEAN-3, le cui modalità di sviluppo erano state più volte assunte a modello dalla WB, e quelle di Corea del Sud e di Taiwan⁵². In particolare, la letteratura sulla *Middle-Income Trap* si sofferma sui *deficit* tecnologici che impediscono ai paesi del sudest-asiatico di realizzare l'*upgrading* necessario a spingere il loro settore industriale verso posizioni più elevate nella *global value chain*, e mette in rilievo come, in assenza di un incremento del valore aggiunto dell'export, i paesi ASEAN-3 corrano il rischio di soccombere di fronte alla competizione "al ribasso" dei nuovi *players* che si affacciano sulla scena regiona-

⁵⁰ COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington, D.C., World Bank, 2008, <http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/report/growthreportpart1.pdf>

⁵¹ COMMISSION ON GROWTH AND DEVELOPMENT, *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, cit. p. 49.

⁵² I. GILL, H. KHARAS ET AL., *An East Asian Renaissance. Ideas for Economic Growth*, Washington, D.C., World Bank, 2007; K. OHNO, *The Middle Income Trap. Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*, Tokyo, GRIPS Development Forum, 2009; P.P. MASINA, *Il Sud Est Asiatico in trappola. Storia di un miracolo mancato*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2014, pp. 37-40.

le⁵³. Nello specifico, la *Middle-Income Trap* colpisce le *performance* competitive dell'industria in economie sia mature e diversificate, sia caratterizzate da una struttura economica dualistica oltre che dall'assenza di reti produttive e di capacità innovative locali, impedendo loro di completare le trasformazioni strutturali necessarie ad avvicinarle alla frontiera tecnologica⁵⁴. Il ritardo degli ASEAN-3 sarebbe quindi da ascrivere ai ritardi dei governi nell'implementare riforme chiave per la modernizzazione dei rispettivi sistemi economici: il che implica, in termini prescrittivi, che la stessa WB sollecita provvedimenti volti a migliorare il *business environment*, la *governance*, le infrastrutture e i sistemi educativi. La conseguenza di tali misure sarebbe, negli auspici della WB, l'attrazione di IDE a più elevato contenuto tecnologico i quali, attraverso meccanismi di *spill over*, favorirebbero un progressivo *industrial upgrading* dei sistemi produttivi locali⁵⁵.

Considerazioni conclusive

A conclusione della rassegna di interpretazioni dello sviluppo asiatico prodotte dalla WB nell'ambito del *Post-Washington Consensus*, occorre sottolineare che queste, pur risultando meno dogmatiche rispetto all'ortodossia degli anni '90, faticano comunque a cogliere le ragioni di fondo del successo di alcuni di quei paesi e le cause delle *performance* economiche differenziate delle NIES di prima generazione rispetto alle ASEAN-3. Tale difficoltà si spiega tenendo conto della sostanziale *continuità*, sia teorica che metodologica, dell'approccio della WB degli anni Duemila rispetto al documento della stessa istituzione del 1993, continuità che si manifesta nella persistenza del primato accordato alle teorie della convergenza e nel rifiuto di riconoscere i successi dell'interventismo sviluppatista nordest-asiatico, caratterizzato dal ruolo determinante della pianificazione strategica governativa⁵⁶. Declinato nella prospettiva sudest-asiatica e con riferimento alla *Mid-*

⁵³ I. GILL, H. KHARAS ET AL., *An East Asian Renaissance. Ideas for Economic Growth*, cit., p. 5.

⁵⁴ ASIAN DEVELOPMENT BANK, *Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, Asian Development Bank, 2013, pp. 17-21.

⁵⁵ P.R. AGENOR, O. CANUTO, *Middle-Income Growth Traps*, Policy Research Working Paper 6210, Washington, D.C., World Bank, 2012.

⁵⁶ S. DERANIYAGALA, *From Washington to Post-Washington. Does it matter for Industrial Policy?*, in B. FINE, C. LAPAVITSAS, J. PINCUS (eds.), *Development Policy in the Twen-*

dle-Income Trap, l'approccio della WB tende a promuovere un'operazione volta a "blaming the losers", sottovalutando due importanti aspetti del problema: in primo luogo, non tiene conto dell'esistenza di equilibri produttivi regionali e internazionali che spesso agiscono da *external constraints* nei confronti dei processi di *catching-up*; in secondo luogo, non attribuisce la dovuta rilevanza agli effetti dinamici e di cambiamento innestati da politiche industriali selettive⁵⁷. A tale proposito, è opportuno constatare come l'aggravarsi della Grande Recessione e la conclamata inefficacia delle misure convenzionali di sostegno stiano stimolando un ripensamento dei canoni di intervento dello stato nell'economia nel contesto di quella che è stata definita una *Industrial Policy Resurgence*⁵⁸. Tale riflessione sta infatti coinvolgendo studiosi autorevoli, spingendoli a rivalutare la funzione delle politiche industriali nelle esperienze di sviluppo delle "tigri" asiatiche e nel recente consolidamento della crescita cinese⁵⁹. In particolare, è importante sottolineare come interventi selettivi di politica industriale, laddove sono stati adottati, abbiano garantito la stabilità del sistema produttivo e processi di *upgrading* tecnologico determinanti per uscire dalla minaccia della *Middle-Income Trap*⁶⁰. Le istituzioni di Washington appaiono tuttavia tuttora reticenti nel fare propri tali orientamenti. Per altro, la "conversione" interventista di molti *policy makers* occidentali, tra cui lo stesso Tesoro degli Stati Uniti⁶¹, induce a non escludere che, in futuro, tali istanze possano essere fatte proprie anche dalle istituzioni di Washington, come già avvenuto più volte nel passato.

ty-First Century. Beyond the Post-Washington Consensus, London, Routledge, 2001, pp. 81-95.

⁵⁷ A. ANGELINO, P.P. MASINA, *L'industria malese nella trappola del medio reddito*, in "l'industria", n. 3, 2014, pp. 547-560.

⁵⁸ P. AGHION, M. DEWATRIPONT, L. DU, A. HARRISON, P. LEGROS, *Industrial Policy and Competition*, NBER Working Paper N. 18048, May 2012; M.R. DI TOMMASO, L. RUBINI, E. BARBIERI, *Southern China. Industry, Development and Industrial Policy*, New York, Routledge, 2013.

⁵⁹ D. RODRIK, *Normalizing Industrial Policy*, Commission on Growth and Development, Working Paper n.3, Washington, D.C., World Bank, 2008; M. CIMOLI, G. DOSI, J. STIGLITZ (eds.), *Industrial Policy and Development. The Political Economy of Capabilities Accumulation*, New York, Oxford University Press, 2007.

⁶⁰ M.R. DI TOMMASO, L. RUBINI, E. BARBIERI, *Southern China. Industry, Development and Industrial Policy*, cit.; A. ANGELINO, P. MASINA, *L'industria malese nella trappola del medio reddito*, cit.

⁶¹ M.R. DI TOMMASO, S.O. SCHWEITZER, *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013.

Abstract - The article analyses the evolution of the World Bank approach towards the Asian development experiences between the beginning of the Nineties and the Great Recession (2007). Throughout the last two decades, the WB publications have considered the Asian performances as a laboratory to test the validity of its reform attempts and the maintenance of its dominant paradigm. In particular, the success of East Asia has been a highly controversial topic since the publication of *East Asian Miracle. Growth and Public Policy* by WB in 1993, as a result of a contrast between opposite conceptions of growth: the Asian Developmental model promoted by the Japanese rising power and the Anglosaxon-style neoliberal approach represented by the *Washington Consensus*. The study, which embraced the neoliberal approach, explicitly underestimated the role of public intervention and selective industrial policies in the successful development pattern of the eight High Performing East Asian Economies,

promoting the market-friendly ASEAN-3 reform approach as the best model to emulate. The Asian crisis (1997-98) led to the emergence of the contradictions characterizing the *Washington Consensus*. Meanwhile, the fact that the World Bank turned into a battleground between the guardians of the orthodoxy and the advocates of reform triggered a challenge-response dynamic clearly recognizable through the ambivalence of many WB documents, and finally led to the *Post-Washington Consensus*. Despite this shift, the WB publications during 2000s persisted in underestimating the crucial role of the state intervention and industrial policies by utilizing the new notion of *Middle Income Trap* as an explanation for the empirical failures of the convergence theory in Southeast Asia. Through the review of the WB studies, two different industrialization models are compared with a specific focus on industrial policies and their role in shaping a sustainable and less dependent productive environment.

**PROPAGANDA IN POLAND 1938-1945.
THE CONDITIONING OF THE MASSES BETWEEN
THE REICH AND THE GENERALGOUVERNEMENT**

by **Emiliano Vitti**

The aim of this paper is to examine some kinds of propaganda that existed in the German Reich and in the General Government of Poland between the mid-1930s and the end of the war, with particular attention to the organizational and “institutional” aspects of the systems of mass conditioning. The content of the article stems from a work that I carried out in 2012 as part of a research seminar at the Universität Konstanz. The eminent historians who inspired me to develop my research on the systems of Nazi propaganda, including Lucjan Dobroszycki, Robert Szymczak and Czeslaw Milosz, have made a fundamental contribution to the study of the General Government of Poland, from which the meagre Italian literature available on the subject would also benefit. The study of the causes that led to different propaganda policies (racial issues, the events of the war, the personal ambition for power of some state bureaucrats and party members) and their consequences for the “New Polish State”, as much as for the German homeland, is of great interest.

1. *General structure of Propaganda*

In besieged Poland, propaganda had a disruptive function to non-Aryans-the Slavic *Untermenschen*.

David Welch¹ speaks of “passive support” for the regime by German public opinion and of *de facto* endorsement, by a significant sec-

¹ D. WELCH, *Nazi Propaganda and the Volksgemeinschaft: Constructing a People's Community*, in “Journal of Contemporary History”, London, 2004, p. 215.

tion of the Polish population, of the rules imposed by the occupants in the *Generalgouvernement*².

Until the outbreak of the war, Goebbels exercised political control by using two main sources for research:

The first one consisted of the survey reports on public morale carried out by the *Sicherheitsdienst*³, the security service of the SS, starting from *Machtergreifung* (seizure of power), under the supervision of the *Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda*⁴.

The second one was the *Deutschland-Berichte der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands* (SOPADE), which contained clandestine reports drawn up by the Social Democratic Party while the security services were spying on it from 1934 to 1940⁵.

According to Hitler, the education of the masses concerning National Socialism would have been accomplished only through “social elevation”, that is, “by creating a suitable cultural climate, based on the concept of the Aryan race [...], it would [have been possible] to let the people share in the cultural heritage of the nation, and a new type of man would have been created”⁶.

The direct participation of people in the ritual of a complete union of minds within the National Socialist ideology would have made the “new political religion” the necessary binding agent for every German to maintain the sense of belonging to a common *Volksgemeinschaft*. According to George Mosse, “mythic symbolism leads to an objectification of feelings; myth organizes and objectifies the hopes and fears of men and turns them into fixed and permanent works”⁷.

In 1934, with the creation of the *Reichsring für nationalsozialistische Propaganda und Volksaufklärung*⁸, the Nazi Party was seeking to consolidate control over the masses. Under the direction of Walter Tießler, the institute gradually grew from 1935 to 1941; in the latter year, it developed greatly in size and range of activity, and then experienced a rapid decline from January 1944 due to the way the war was progressing and tensions within the party. The Ring was initially

² From now on “GG”.

³ From now on “SD”.

⁴ From now on “RMVP”.

⁵ D. WELCH, *Nazi Propaganda and the Volksgemeinschaft: Constructing a People's Community*, cit., p. 215.

⁶ G.L. MOSSE, *La nazionalizzazione delle masse*, Bologna, il Mulino, 1975, p. 293.

⁷ G.L. MOSSE, *La nazionalizzazione delle masse*, cit., p. 297.

⁸ From now on “Ring”.

established throughout the Reich and was widespread in every *Gau*; it included 26 members of organizations directly linked to the party, such as the Hitler Youth and the labour front led by Robert Ley.

The organization performed a variety of functions. Among the most important ones, it had to ensure that the guidelines of propaganda would reach the entire population in the Reich and in the individual *Gaue*⁹; it also dealt with the resolution of conflicts and misunderstandings within the party, the coordination of propaganda campaigns and the submission of quarterly reports to the RMVP¹⁰.

The first quarterly conference of the Ring was held by Tießler in 1935; it concerned the campaign launched by the institute against the “enemies of the state”¹¹.

The Ring had two divisions: the first (Ring I) included members of the organization who were directly connected to the party; the second (Ring II) dealt with organizations that were not affiliated to the party and, it was not initially included in the quarterly conferences¹².

Due to a lack of archival documents prior to 1941, most of the work done by Tießler can be inferred from his public talks, the most important of which took place before the local and national officers responsible for propaganda in Berlin in May 1939.

There were many levels of local representation through which indoctrination of the masses was obtained: mainly *Gaue* and *Kreise* (counties or districts)¹³.

⁹ However, it was not easy to obtain full cooperation from the real *Gauleiter*, especially when the ministry had to deal with some of the so-called “first-hour combatants”, Hitler’s comrades and protégées: see R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, in “German Studies Review”, vol. 33, n. 1, 2010, p. 96.

¹⁰ Minor functions included the management of recreational activities such as the ceremonies of the party during holidays, of the same kind of the KDF (*Kraft durch Freude* - Strength through Joy), organized by Ley’s *Deutsche Arbeitsfront* (DAF). See, R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 96.

¹¹ R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 96.

¹² See R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., pp. 97-98.

¹³ R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., pp. 97-98.

According to Goebbels, the Ring was important but of little interest, as it was intended to carry out the orders of the RMVP and not to contribute to determining the propaganda strategy¹⁴.

When the war broke out, Goebbels ordered some of the employees of the *Reichspropagandaleitung* (the party's central office for propaganda) to move to, and settle in, Berlin. The Minister decided that a portion of the propaganda staff (about twenty people) was to attend daily meetings at the RMVP; after the attack on the USSR, the number of summoned employees increased to about fifty, including members of the *Reichspropagandaleitung*, of the Ministry and of the *Wehrmacht*, with Tießler himself representing the Ring (his contribution in the first months of the war proved inconsistent)¹⁵. The motto of the propagandists was *Unser Wille und Weg* (our will and path), paraphrasing the article by Goebbels of 1931, in which the Minister dictated the guidelines for the party's propaganda (entitled *Wille und Weg*)¹⁶. This slogan highlighted one of the key elements of the National Socialist doctrine: maintaining the purity of German blood.

The central office's task was actually limited to the monitoring of the political activities in the various *Gaue*, providing general instructions on the cooperation between different levels of local administration¹⁷.

From 1941 to 1943, Tießler held conferences throughout Germany on the correct use of propaganda and sought to demonstrate the great importance of the agency he led. His office was responsible for disseminating notes, articles, press releases, etc. Within the Ring, only men were leaders; women did not take part in decision-making, but it should be noted that women's organizations such as the *Ns-Frauenshaft* (National Socialist Women's League) and the *Bund deutscher Mädel* (League of German Girls) were the most active ones¹⁸.

¹⁴ See R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 98.

¹⁵ R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., pp. 98-99.

¹⁶ <http://www.calvin.edu/academic/cas/gpa/wille.htm> (03-06-2014)

¹⁷ See R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 99.

¹⁸ R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., pp. 99-100.

As the Ring's activities increased, Tießler required that RMVP executives be promoted to the rank of officers of political police (*Politische Leiter*), but Goebbels did not authorise it¹⁹.

The Ring was to follow the orientation of *Mein Kampf* and perform two primary tasks: firstly, recruiting, drawing and inspiring citizens to take an active role in the national propaganda system; secondly, using propaganda as a means of strengthening the relationship between citizens with common values and goals²⁰. According to the method primarily followed by the Ring, "oral propaganda [was] the main weapon of National Socialist propaganda"²¹.

Aware of the impossibility of ideologically convincing every German citizen in an effective manner, the officials of the Ring focused on the elimination of dissent, provided people with positive images and messages, and eliminated potentially hostile individuals. A Ring guideline stated: "Given the degree of confusion in opinions and thinking, there would be chaos if we did not point at the guiding ideas and viewpoints that consciously and unconsciously would direct our common efforts towards a goal. This is where oral propaganda serves to educate and guide"²².

Tießler received from Goebbels details of the tasks that had to be accomplished and then divided them among the members of his staff; information consisted exclusively of technical and organizational instructions for local offices.

2. *Spreading in eastern territories*

Until 1938, Nazi propaganda did not show particular interest in leaving the territory of the Reich. However, since the *Anschluss* of Austria in 1938, the RMVP sought to intercept all *Volksdeutsche* who resided in the Eastern European states (*Heims ins Reich*). Hitler considered the indoctrination of Eastern Germans of little political in-

¹⁹ R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 101.

²⁰ See R.L. BYTWERK, *Grassroots Propaganda in the Third Reich: the Reich Ring for National Socialist Propaganda and Public Enlightenment*, cit., p. 103.

²¹ W. IEHMANN, *Warum Ortsringbesprechungen?* in "Gauring Sachsen: Mitteilungsblatt für nationalsozialistische Propaganda und Volksaufklärung", n. 3, Oktober 1942, pp. 14-15.

²² <https://www.calvin.edu/academic/cas/gpa/kreisring.htm> (download 03-06-2014).

terest, while Germany already had economic interests in Romania, Yugoslavia, Russia and Poland before the war. By exporting the National Socialist doctrine, Goebbels maintained two of the fundamental dictates of propaganda: on the one hand, following Hitler's will and therefore "working for the Führer"²³; on the other hand, developing propaganda techniques within the domain of children's schooling and political education to present Hitler's every action to the people as right and positive, with almost divine characteristics²⁴.

Since the beginning of the war, directives came mainly from two agencies among others: the Ministry of Propaganda and the *Wehrmachtspropaganda Abteilung* (department of propaganda) of the OKW. The spheres of competence overlapped, however, thereby creating conflicts in the institutions involved. During the war, political publications were released under the supervision of the RMVP and Otto Dietrich, the director of the national press through the *Deutsche Nachrichtenbüro*²⁵.

Under the guidance of the RMVP, the coordination of mass media communication (*Gleichschaltung*) was realized through separate assignments of multiple functions. This led to the creation of the propaganda office (*Reichspropagandaleitung*)²⁶, the culture office (*Kulturamt*)²⁷, the department for foreign propaganda (*Auslandsorganisation*), the tourism office (*Fremdverkehrsabteilung*)²⁸, and the direction of the DNB²⁹, among others.

The *Schriftleitergesetz* (4 October 1933) established the distribution of competences and responsibilities for each office with regard to any issue relevant to public life³⁰. On 1 April 1933, the party's Of-

²³ On 8 September 1939, in one of his orders, Hitler described propaganda as an important guiding tool to target and strengthen the desire to win and to destroy the enemy, in Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, London, Oxford University Press, 1964, pp. 158-9.

²⁴ I. KERSHAW, *Hitler e l'enigma del consenso*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 124.

²⁵ From now on "DNB", in Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, cit., pp. 160-1.

²⁶ In charge at the organizational level, and controlling agencies and departments with specific functions.

²⁷ For precise references on radio and press, see R.J. EVANS, *Il Terzo Reich al potere 1933-1939*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 115-54.

²⁸ Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, cit., p. 42.

²⁹ Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, cit., p. 43.

³⁰ Subsequently, the law established which categories were excluded from expressing opinions in public, in Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, cit., p. 45. See also W. HAGEMANN, *Publizistik im Dritten Reich. Ein Beitrag zur Methodik der Massenführung*, Hamburg, Hansischer Gildenverlag, 1948, p. 39.

office of Foreign Affairs (*Aussenpolitische Amt der NSDAP* or APA) was created on Hitler's direct order; it was led by Ernst Wilhelm Bohle, a personal delegate of the Führer, from 1933 to 1945³¹.

Abroad, propaganda was exercised with extreme care before and during the war, both in liberal democracies and in the Eastern territories.

Preparations for the war were made under a single directive: "*Ein Volk, ein Reich, ein Führer*". The so-called "new propaganda weapons" were used near the Polish border: cannons that could fire, to a distance of over 500 metres, packages containing messages to be distributed to the *Volksdeutsche*, which extolled German qualities and condemned the cowardice of the Slaves and the barbarism of Polish culture³². The first page of the *Völkischer Beobachter* of 2 September 1939 did not even mention an invasion, but the members of the *Volksdeutsche* were urged to "keep up their trust in the Führer during the struggle of the German people"³³. After Germany's military victory, Minister Goebbels himself described in his diaries the feelings he wanted to be spread throughout the occupied territories through active propaganda³⁴.

Goebbels' projects regarding the treatment of the Poles envisaged first of all a quick move from the military administration, which was considered "too soft and [characterized by] compromise. And the Poles understood only [the language of] force". In addition, these were considered to be "so stupid that no rational argument [could have] any effect on them"³⁵.

Besides dealing with the Poles, Nazi propaganda constantly took care of campaigns against the Jews through the production of film material. The movie produced by the regime that had the great-

³¹ Z.A.B. ZEMAN, *Nazi Propaganda*, cit., pp. 60-7.

³² *Völkischer Beobachter* of September, 2nd 1939, in http://www.zeitreisen.de/millennium/original_html/beobachter_1939_0209.GIF.html (download 04-06-2014).

³³ http://www.zeitreisen.de/millennium/original_html/beobachter_1939_0209.GIF.html (download 04-06-2014).

³⁴ On 10 October 1939, he wrote: "The Führer's verdict on the Poles is condemning. [They are] more like animals rather than human, absolutely primitive, stupid and amorphous. With a ruling class that is the poor result of a mixture between the lowest ranks and an Aryan superior race. Their ability of intelligent judgment is void. Even [Jozef] Lipski [Polish ambassador in Berlin at the time of the German invasion in September 1939] believed that we would have lost our heart after a week of war. Poor fool!" in F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, Milano, Sperling & Kupfer, 1984, pp. 27-8.

³⁵ F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., p. 33.

est resonance was *Der Ewige Jude (The Eternal Jew)*, produced in 1940³⁶.

Regarding the administrative system, the orientation of the German occupiers was to “leave the Polish systems to the Poles, encouraging [...] the weakness and corruption [...] [leaving] their truncated state and letting [the local population] free to act in their [own] way”³⁷. This would have been “the best way to govern the inferior races [...] creating many small centres of authority and setting them against each other [...] the desire to tidy up the Poles’ homeland for them, according to the principle that the German spirit [could have put back in order] the world [was considered] very wrong”³⁸. The Poles were described by Goebbels as “an apathetic, shady population, [...] people who crawl in the streets like insects [...] repulsive and not easy to describe”³⁹.

The relationship between the Poles and the *Volksdeutsche* was at the centre of one of Hitler’s speeches on 30 January 1933, in which the dictator proclaimed that “the continuous annihilation of the German minority [...] will be the inevitable consequence”⁴⁰.

Making a martyr of the German female figure who suffers physical violence by the Slav and is forced to mourn the death of a son caused by the Polish police was an effective tool for orienting public opinion in favour of the *Volksdeutsche-Mutter*, and the *Volksdeutsche-Frau* and *Deutsche Bauerfrau* in general, through stereotyped images. Klaus Theweleit⁴¹, in his analysis of the misogynist behaviour of the *Freikorps*⁴² entitled *Freikorpsliteratur und der Körper des solda-*

³⁶ Goebbels writes on this topic in his diary since 17 October 1939: “[Fritz] Hippler [a German director] came back from Poland with a quantity of material for the movie on the Ghetto [...] I have never seen anything like that. The scenes are so horrible and brutal in their clarity, that they make blood curdle. One shudders in front of such barbarism. These Jew people must be eliminated”, in F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., pp. 35-6.

³⁷ F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., pp. 28-51.

³⁸ F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., p. 51.

³⁹ F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., p. 52.

⁴⁰ D.L. BERGEN, *Instrumentalization of Volksdeutsche in German Propaganda in 1939: Replacing/Erasing Poles, Jews and other Victims*, in “German Studies Review”, vol. 31, n. 3, 2008, pp. 449-450.

⁴¹ German writer and sociologist.

⁴² Voluntary militias recruited in Germany, which developed as paramilitary organizations after the First World War.

*tischen Mannes*⁴³, identified these images as causes of violent behaviour (*Verhaltens Gewalt*).

Before the German invasion, there were about 2.000 publishing houses and 40 news agencies in Poland; with the beginning of the war, that number was reduced by 80 per cent due to forced closures, deportations, and executions of technical staff and journalists. The Germans confiscated the facilities and resources of the leading Polish and Jewish press centres to reuse them for regime propaganda; the smaller structures were instead redistributed among the *Volksdeutsche* and the new German settlers. As a consequence of expropriation orders, printing machines were dismantled and relocated to the territory of the Reich to be used by the party. We may say that by the end of 1939, with the exception of clandestine newspapers⁴⁴, the Polish press no longer existed⁴⁵.

Within the first German *Nebenland*⁴⁶, the regime experimented with mass communication on Polish residents. All publications in the territories included in the GG, which alone accounted for about 55 per cent of the press of independent Poland, were stopped by means of a decree called “New Press Law”. The first document that regulated matters in this regard was issued on 26 October 1939⁴⁷; it established that every publication was deemed legitimate only after receiving endorsement from the occupying authorities with jurisdiction on the matter⁴⁸. On 31 October, Governor Hans Frank issued another decree, which established that the Department for Press and Education (*Abteilung für Volksaufklärung und Propaganda*) would take control of publications. The six implementing decrees of the New Press Law addressed fundamental issues such as the ban on independent publishing by unauthorized authors or publishers⁴⁹, or the enforcement of an agreement to be

⁴³ See <http://www.kunstakademie-karlsruhe.de/?it=aktuell/mitteilungen/freiburger-reinhold-schneider-preis-fuer-rrof-dr-klaus-theweleit/> (04-06-2014)

⁴⁴ Regarding clandestine press, see P. MALVEZZI (a cura), *Le voci del ghetto: antologia della stampa clandestina ebraica a Varsavia 1941-1942*, Bari, Laterza, 1970.

⁴⁵ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, in “The Polish Review”, vol. 16, n. 1, 1971, pp. 7-8.

⁴⁶ Territory regarded as peripheral and colonic, in this case the GG.

⁴⁷ First day of the actual effectiveness of the GG.

⁴⁸ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 8.

⁴⁹ Decree dating back to 31 October 1939, implementation of the decree of 14 October 1939, in L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 9.

reached by the competent authorities before regulating press releases of any kind (a sort of consultation among power structures)⁵⁰. The result was the creation of a system of government guarantees granted only by governmental authorities, which would have contributed to the education of Polish citizens.

Moreover, the institutions of the GG needed to confront and prevent the phenomenon of the underground press. An issue of the Polish underground weekly publication *Biuletyn Informacyjny*⁵¹ (Information Bulletin) reported that: “the name «reptile press» [*Reptilienpresse* or *Prasa Gadzinowa*]⁵² is given to those papers which treacherously use the Polish language to poison the body of the nation with the venom of their contents. The printed word in those papers is Polish. Their aim is work for Germany”⁵³.

The newspapers were published by a sort of editorial cartel known as *Zeitungsverlag Krakau-Warschau*. It was a form of business in use in the GG, formally similar to a limited company; it was actually established by joining together the properties confiscated from Polish independent newspapers such as the *Ilustrowony Kurier Codzienny*, whose headquarters in Krakow was seized by the German authorities not least because it issued the *Kurier Warszawski*; the *Goniec Czeszochowski* met the same fate as it was closed to leave room for the *Kurier Czeszochowski*. In addition to its headquarters in Krakow, the *Zeitungsverlag* opened several offices throughout the GG, such as in Lublin, Czeszochowa, Radom, Warsaw, Kielce and Lviv (since the end of 1941). Leadership was entrusted to a German, Heinz Strozyk⁵⁴.

There were nine local newspapers in the group, and six propaganda periodicals; periodicals devoted to professions and trades numbered 22, 17 of which were written in Polish and 5 were bilingual (Polish and German).

⁵⁰ Decree of 5 September 1940, implementation of the decree of 26 October 1939, in L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 9.

⁵¹ Press agency of Armja Krajowa, the Polish clandestine army tied to Sikorski's government-in-exile.

⁵² R. SZYMCZAK, *Paper Snakes: the Occupation Press in Poland 1939-1945*, in L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: The Official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, translated by B. HARSHAV, New Haven and London, Yale University Press, 1994 and in “The Polish Review”, vol. 46, n. 2, 1996, p. 212.

⁵³ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 10.

⁵⁴ <http://www.nac.gov.pl/en/ppkw> (download 05-06-2014).

Strictly political issues addressed in Polish newspapers conveyed very negative messages, especially concerning Bolshevism. For example, in the case of press releases on the discovery of the Katyn massacre in 1943⁵⁵, the newspapers described the incident as the result of the “work of Bolshevik barbarians” providing “irrefutable evidence of Mongol-Russian bestiality”⁵⁶.

3. *Application and effects of the conditioning in the Generalgouvernement*

Lucjan Dobroszycki identified three phases in the policy of control over the press during the occupation in Poland. The first phase, which was marked by a break with the system of the old Polish state, began in September 1939 and ended on 26 October of the same year, when the second phase, one of “stabilization and reorganization”, began and lasted until the Nazis’ defeat at Stalingrad (2 February 1943). Finally, the third phase came to an end with the demise of the GG, on 18 January 1945⁵⁷.

If the means of propaganda employed by the Nazis were essentially the same in Germany as in Poland, the methods displayed some small differences: information addressed to the Poles and the types of writing used by newspapers distributed in the GG were highly simplified in order to deliver the political message to the people in a more direct and effective way. For example, publications on the war and the international situation presented the invincibility of the Third Reich and maintained a celebratory tone of German superiority until the end of the GG.

In 1941, Robert Ley wrote a pamphlet entitled “International Ethnic Mush or United National States of Europe?”, in which he railed primarily against the Jews, and the British and American enemies, who were guilty of preventing the triumph of Nazi New Order: “Clear thinking is National Socialism, logic is National Socialism, and

⁵⁵ The NKVD (*Narodnyj komissariat vnutrennich del*), the People’s Commissariat for Internal Affairs, slaughtered thousands Poles in the Katyn Forest near Gnezdovo, a small town in Eastern Poland.

⁵⁶ R. SZYMCZAK, *Paper Snakes: the Occupation Press in Poland 1939-1945*, cit., p. 211.

⁵⁷ R. SZYMCZAK, *Paper Snakes: the Occupation Press in Poland 1939-1945*, cit., p. 212.

everything that confuses and obscures thinking and action is our deadly enemy [...] If the German is the expression of the Nordic race who raises his shield of National Socialism, and therefore truth and logic, the Jew is and must be the anti pole, for his worldview is superstition, lies, and mysticism”⁵⁸.

The news of the Anglo-Soviet alliance on 26 May 1942 was used by the press of the GG to highlight “proof of a long existing [Bolshevik-capitalist] conspiracy”⁵⁹. Agreements and collaborations between the Germans and the many allied or satellite states appeared as positive and constructive operations, the result of a common vision for the reorganization of Europe. On 14 January 1945, the *Gazeta Rolnicza* reports: “It is high time that all those Poles who dream of a German collapse should wake up. The German Reich is still a factor of power and she will build a new Europe”⁶⁰.

Authorisation to publish was provided by the *Abteilung für Volk-saufklärung und Propaganda*. Authorisations for political newspapers and weekly periodicals of the GG were limited, but sales increased steadily in the period from 1939 to 1944 and boosted state funding to the regime press. The prices of the newspapers were kept very low by the authorities of the GG to allow for widespread diffusion throughout the country. The agency responsible for constructing and filtering information before the authorities’ deliberation over suitability was *Telepress*, called *Polskie Wiadomosci Prasowe*, with functions equivalent to those of the *Deutsche Nachrichtenbüro* (DNB)⁶¹.

On the basis of instructions from the Directorate-General for information in the GG, *Telepress* prepared the drafts of the articles on the various topics that were to be addressed. Guidelines always came from Berlin and were analyzed by the Central Office of the Press in Krakow, which used the general bulletin issued by the DNB. In addition, *Telepress* had its own news correspondents in the various departments, institutions and offices of the GG. Some issues were ad-

⁵⁸ <http://www.calvin.edu/academic/cas/gpa/ley4.htm> (download 05-06-2014).

⁵⁹ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., pp. 23-4.

⁶⁰ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 22.

⁶¹ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 13.

dressed by Polish journalists⁶², who in most cases were given simple tasks, such as the translation of German texts⁶³. According to Marian Kamil Dziewanowski, while the Western Europeans who refused to cooperate were labelled as opponents (*Gegner*), the Slavs were called “arch-enemies” (*Erbfeinde*)⁶⁴.

The most specialised publications on industry concerned agriculture (*Agrar Verlag Ost*), the economy and crafts (*Verlag für Wirtschaft und Handwerk*), or the political authorities of the GG, such as the Ministry of Health (*Abteilung Gesundheitswesen*) and the Department for Science and Education (*Hauptabteilung Wissenschaft und Unterricht*)⁶⁵. Among the publishers were also major German companies such as the Bayer Pharma and some cooperatives directly controlled by the party.

The material produced by *Telepress* was then submitted to publishers; the press authority of the GG instructed them through the *Zeitungsvorlag* (a sort of confederation of publishers). The articles edited by *Telepress* staff were never signed, but they featured the date and, rarely, the place where the original text was written⁶⁶.

On the occasion of the Russian campaign, the edition of the *Kurier Czestochowski* of 9 July 1941 (consisting of only four pages) reported on “progress in the German-Romanian advance in Bessarabia,” on

⁶² When Wilhelm Ohlenbusch, head of the propaganda office, accused the chief press officer Andre Gassner of poor control on the Polish translators, he replied: “It is absolutely impossible for a German to translate into Polish because [the work] would be immediately recognizable by the Poles as the result of a mechanical translation made by a German”, in H. FRANK, *Tagebuch*, Warszawa, Polnische Verlag der Wissenschaften, 1963, vol. XVIII, p. 302.

⁶³ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 14.

⁶⁴ M.K. DZIEWANOWSKI, *War At Any Price: World War II in Europe 1939-1945*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, p. 265.

⁶⁵ M.K. DZIEWANOWSKI, *War At Any Price: World War II in Europe 1939-1945*, cit., p. 10.

⁶⁶ An example of a report from the Polish regime press was the issue of the *Nowy Kurier Warszawski* of 25 November 1939 concerning the military operations of the Reich against the English: “the most modern British cruiser was destroyed by a [German] torpedo [...] obvious inflationary trends [in England] [...] explanations given by the British [...] about disasters caused by mines [...] massive British accumulation of foreign currency [...] ban on exports in violation of international law [...] “liberal” England has always treated brutally all those who had different points of view [...] arrests of people for «disturbance of public order», in M.K. DZIEWANOWSKI, *War At Any Price: World War II in Europe 1939-1945*, cit., p. 18.

“the Stalin Line broken at several points”, on “massacres in Lviv” described by the Americans, and on “the duty to eradicate Bolshevik theory” because it was considered “a creature of Satan;” the Soviets were presented as “brutal murderers [who were] preparing to invade Europe,” against whom even the Americans and the French were (according to propaganda) about to give aid to the Reich⁶⁷.

The news manipulated by *Telepress* constituted 60 per cent of controlled information in the GG; the remainder was made up of the dispatches reported in the bulletins of the *Oberkommando der Wehrmacht* and of local news. The editorial and administrative staff of newspapers was (except for translators) almost entirely German. As relayed by Frank: “The General Government is the only one in the occupied territories where newspapers for foreign nationals are edited by Germans”. In the diaries he wrote during his imprisonment at Nuremberg, he asserted: “Polish publishers were brought under strict control, with care for their lives. The *Sicherheitspolizei* was responsible of reporting any infection caused by them”⁶⁸.

On 14 July 1941, the Propaganda Office drew up a program of celebrations of German military victories with demonstrations, radio broadcasts, fireworks and public performances⁶⁹.

Dobroszycki argued that the pivotal point of communication within the GG was to proceed starting from the absolute ability to fully understand the psychology of the masses⁷⁰. In this way, the German propaganda machine aimed to affirm some concepts among the Poles: Poland was the worst nation in Europe, and it was subjugated by the Jews and Western powers; the Poles were corrupt and anarchic people: the government of Warsaw was the main party responsible for the outbreak of war; thanks to Hitler’s work, Europe had been freed from the “conspiracy of international Jewry”⁷¹. According to Dobroszycki, the Polish population showed an interest in information and looked for “undoubtedly [...] news of German defeats and failures”, through

⁶⁷ M.K. DZIEWANOWSKI, *War At Any Price: World War II in Europe 1939-1945*, cit., p. 18.

⁶⁸ H. FRANK, *Tagebuch*, vol. XVIII, cit., p. 305.

⁶⁹ See. L. DOBROSYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 25.

⁷⁰ L. DOBROSYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, New Haven and London, Yale University Press, 1994, p. 77.

⁷¹ See R. SZYMCAK, *Paper Snakes: the Occupation Press in Poland 1939-1945*, cit., p. 213.

analysis of press releases and newspapers that reported “planned front curtailments”, “retreats to a previously planned position” and “elasticity of the front”⁷².

These expressions became recurrent in the description of the siege of Stalingrad. According to the newspapers of the GG of 23 November 1942, there was an “ambiguous [situation] on the [city] front”, while the *Nowy Kurier Warszawski* of 26 November reported that “the Bolsheviks succeeded in breaking through the German-Romanian defence lines on both sides of Stalingrad”; on 23 December, the same newspaper published the news that the Russians “had been attacking German positions with the strongest concentration of armoured units [and] succeeded in breaking through the defensive lines in the Don area”⁷³. On 4 February 1943, the news appeared of the capitulation of the German Sixth Army and of the soldiers who, “faithful to their oath, fought in the ruins to the last round of ammunition”⁷⁴.

Frank showed his displeasure towards transparency in dealing with a heavy defeat such as that of Stalingrad and expressed doubts on the actual ability of authorities to control the press of the GG. The leaders of the German administration met to discuss the necessary measures to stop the disclosure of information adverse to the directives of propaganda policy and to the image of the Reich.

Moreover, from 14 April 1942, Frank expressed disappointment about the management of information in the GG and requested a strengthening of control over *Telepress* and in particular the “excessive freedom of action”, which, in his opinion, the Polish journalists enjoyed. The government’s crunch on information was summarized as “lies or silence”⁷⁵, where the former should have been used to instil and strengthen the faith in German goals in the Poles’ minds, and belief in the invincibility of Greater Germany and in the perfection of Nazi *Neue Ordnung*. These ideas were reasserted daily through media hype that was as much intense as it was ineffective. Indeed, Dobroszycki wrote that “hardly anyone believed in Germany’s final triumph,

⁷² R. SZYMCZAK, *Paper Snakes: the Occupation Press in Poland 1939-1945*, cit., p. 213.

⁷³ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 27.

⁷⁴ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 28.

⁷⁵ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 29.

and certainly the number of Poles who wanted it was not great. The occupation regime and the proclaimed 'New Order' were generally hated"⁷⁶. Despite the calls of the press for calm, docility and obedience, the resistance of Polish society became stronger and stronger, turning the GG into a powder keg, as Frank described it in his memoirs. On another occasion, the Governor admitted that there was no chance of exerting any form of political domination over the Poles and reported "minuscule influence of German propaganda on the Polish population"⁷⁷.

Frank soon realized that the campaign of terror against the Poles was counterproductive; he argued that a more subtle and articulated approach was needed to convince the Poles that German victory would have been in their best interest, at least until the first news about German setbacks on the Eastern Front began to leak.

In a memorandum dated 19 February 1943, Goebbels urged all officials of the Reich engaged in propaganda to take the appropriate measures to convince the people of the *Ostgebiete* of the catastrophic effects of a Soviet victory. In order to keep up the fear of the "Asiatic hordes", the minister recommended not to give "the impression [...] that the Reich intends to create long-lasting subjugation" and that "every expression on the subject of the German [...] colonization is to cease"⁷⁸. In this anti-Bolshevik mobilization, Goebbels concluded that "anything that may damage the necessary cooperation of the people of the East and thus to impede German victory is to be avoided"⁷⁹.

The Katyn massacre undoubtedly represented a fundamental propaganda coup for the Germans, more than any possible expectation or invention: the indignation spurred was such that the relations between the Polish government in exile in London and the Soviet Union deteriorated. As Czeslaw Milosz asserted, "every Pole [...] accepts the German point of view, according to which the crime was committed by the Soviets. It would be hard to imagine more convenient evidence

⁷⁶ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 117.

⁷⁷ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 117.

⁷⁸ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 129.

⁷⁹ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 129.

for the poisonous *Reptilienpresse*⁸⁰. Despite the impact on Polish public opinion, the Nazis did not succeed in improving their image after years of violence and brutality towards the population. In 1943, the new Polish Minister of Defence, Marian Kukiel, described the “deep indignation towards German propaganda” and swore that Berlin “[would] not [have been able] to hide the innumerable ruthless crimes committed against the Polish people from the world”⁸¹.

Regarding Goebbels’ proclamations, Kukiel wrote: “It is not to enable the Germans [...] to pose as the defenders of Christianity and European civilization, that Poland is making immense sacrifices, fighting and enduring suffering [...] The Polish Government [...] refuse the right to make political capital of such sacrifices, to all who are themselves guilty of such crimes”⁸².

Dobroszycki concluded that: “German propaganda did not achieve the expected effect” within the General Government, but it would be “wrong to believe that it had no effect at all on the consciousness of the society it was intended for”, although, in general, “to draw up an objective and documented analysis of the political and social consequences of the German propaganda campaign [...] is unusually difficult, even largely impossible”⁸³.

In truth, already on 31 January 1940, Goebbels denounced that: “The conditions of the General Government are not promising”; he reported “serious inconvenience for the population and recovery of illegal activities among the Poles” and claimed: “we intend to suspend the spread of the *Warschauer Zeitung*⁸⁴ within the Reich”⁸⁵.

On the whole, according to Dobroszycki, it is not technically wrong to talk about substantial failure of propaganda in the GG with respect to the objectives that had been set: “In Germany, propaganda

⁸⁰ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 216.

⁸¹ L. DOBROSZYCKI, *The Polish-Language Press in German-Occupied Poland 1939-1945*, cit., p. 216.

⁸² E. RACZYNSKI (ed.), *Documents on Polish-Soviet Relations 1939-1945*, General Sikorski Historical Institute, London, 1961, vol. I, pp. 530-531.

⁸³ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 152.

⁸⁴ German-language newspaper published in Warsaw by the occupying military authorities. Goebbels deemed it “too soft”.

⁸⁵ F. TAYLOR (a cura), *I diari di Goebbels 1939-1941*, cit., p. 136.

and terror complemented each other excellently; in Poland they got in each other's way at every turn"⁸⁶.

In Poland, the Nazis did not succeed in gaining what they had obtained at home by applying the doctrine. Nevertheless, the General Government regime and the party managed to exploit the weaknesses instilled in the souls of the Polish people (fear of the Soviets' brutality) hoping for a "common" resistance against the Bolshevik enemy, in the vain hope of avoiding capitulation.

Other References

W.A. BOELCKE (a cura), *La guerra è bella! Goebbels e la propaganda di guerra*, Firenze, Vallecchi, 1973.

M. MAZOWER, *L'impero di Hitler. Come i nazisti governavano l'Europa occupata*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 2010.

L. JOCKHECK, *Propaganda im Generalgouvernement. Die NS-Besatzungspresse für Deutsche und Polen 1939-1945*, Osnabrück, Fibre Verlag, 2006.

Riassunto - Questo articolo esamina i due diversi tipi di propaganda in uso nel Reich tedesco e nel Governatorato generale di Polonia. Il testo si concentra sugli aspetti organizzativi e istituzionali e su come il sistema di propaganda è stato gestito dalle autorità del partito e dalla polizia. Inoltre l'elaborato mira a definire in che misura la percezione della popolazione polacca determinò il grado di efficacia e di condizionamento delle masse all'interno del Governatorato generale.

Particolare attenzione è data alle cause che hanno determinato le differenze nelle politiche di creazione del consenso ed alle conseguenze prodotte nei due territori.

Le questioni razziali, gli eventi bellici, le ambizioni di potere di alcuni funzionari statali e *leader* di partito diedero al sistema di propaganda nazista adoperato nella madrepatria tedesca una struttura con somiglianze e differenze rispetto a quella usata nei territori polacchi; a tal proposito viene sottolineata l'incidenza del ruolo esercitato da esponenti di prim'ordine del sistema di propaganda nazionalsocialista, da Goebbels a Frank, da Tieföler a Ohlenbusch.

Le citazioni di passaggi di alcuni articoli dei principali organi di stampa del Governatorato generale di Polonia sono utili anche per riportare considerazioni e pensieri di illustri storici, come Lucjan Dobroszycki, Robert Szymczak e Czesław Miłosz.

⁸⁶ L. DOBROSZYCKI, *Reptile Journalism: the official Polish-Language Press under the Nazis 1939-1945*, cit., p. 117.

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

IVANOE BONOMI, *Diario di un anno*, Introduzione di Umberto Gentiloni Silveri, Roma, Castelvechi, 2014, pp. 189, € 18,50.

Quando, sul finire del 1946, Ivano Bonomi decise di pubblicare questo diario, che riguarda il periodo dal 2 giugno 1943 al 10 giugno del '44, nella presentazione non esitò a sostenere: "Oggi, riguardando quel lungo periodo così pieno di avvenimenti di capitale importanza – dalla preparazione del colpo di Stato, all'ascesa al potere del Comitato Centrale di Liberazione e poi al mio faticoso anno di Governo – io constato d'aver vissuto per ben due anni e mezzo [...] al centro della vita nazionale. Per questo non è atto di immodestia trarre dall'oscurità delle mie carte private un diario che precisa, per lo storico futuro, gli avvenimenti a cui ho avuto parte" (p. 29). E Umberto Gentiloni Silveri, nelle pagine introduttive all'attuale ristampa, precisa che questo "*Diario* riflette e registra così la contraddizione tra l'entusiasmo dell'evento (il crollo del regime) e le difficoltà del dopo (gli effetti del colpo di Stato)", aggiungendo – a proposito di Bonomi – che "prevale di gran lunga il politico sull'osservatore, il protagonista partecipa sull'attento annotatore delle proprie giornate" (p. 10).

Come la maggior parte dei diari, anche questo di Bonomi non è riassumibile; più interessante, semmai, è indicare i tre periodi presi in esame e così indicati: "La preparazione del colpo di Stato" dal 2 giugno al 25 luglio 1943; "Il travaglio per uscire dall'alleanza tedesca" dal 27 luglio all'8 settembre '43; "La vita clandestina del Comitato di Liberazione Nazionale" dal 9 settembre '43 al 10 giugno 1944. All'interno di ciascuno di questi periodi Bonomi registra quanto sta avvenendo e nel contempo ricorda il ruolo da lui svolto, ogni volta non rinunciando a espliciti commenti, spesso tutt'altro che positivi. Per esempio, il 2 giugno '43 ha un colloquio col re al Quirinale, e annota: "è sempre il Re che evita di pronunciarsi, schiva le affermazioni recise e quando deve dare un giudizio, quasi lo annulla in un nugolo di confessioni sulla sua ignoranza, sulla sua pochezza, sulla quasi inutilità della sua opinione di fronte a quella ben più autorevole degli uomini politici, che egli chiama consolari" (p. 47).

Alla vigilia del 25 luglio '43, dopo un incontro con un "noto antifascista in intimità con il quadrumviro De Vecchi", annota non senza spirito polemico: "Credere che, col nemico a Palermo e la minaccia di uno sbarco nel continente, si potesse ancora costituire un Ministero Grandi-Federzoni-De Vecchi, liquidatore del fascismo mussoliniano, era sogno di menti oscurate" (p.64). Pochi giorni dopo, il 2 agosto '43, confessa di essere uscito "molto preoccupato" da un colloquio con Badoglio, e spiega: "Mi pare di capire che il gioco della Germania è riuscito: con la minaccia ha ottenuto di tenerci al suo fianco e di

fermare ogni proposito di trattativa con gli Alleati [...]. Ho la sensazione che se noi ci abbandoniamo al corso degli eventi senza un pensiero preciso e una volontà ferma, finiremo per condurre il Paese alla sconfitta con tutte le sue tragiche conseguenze” (p. 81).

Ma la parte forse più ricca di annotazioni è l'ultima, con quel giudizio perentorio e amaro all'indomani dell'8 settembre: “C'è un disorientamento nel popolo che crede alla fine della guerra, e c'è un principio di sfacelo nelle nostre Forze Armate che credono di poter lasciare le caserme per raggiungere le loro case lontane” (p. 113). E l'11 settembre, appena riscontra che ormai queste nostre Forze Armate “si fanno disarmare e tradurre in campi di concentramento”, annota: “è il crollo definitivo dell'Italia, disorientata, smarrita, senza direzione” (p. 118). Non solo: il 19 settembre, appena ascolta il discorso di Mussolini, non si limita a scrivere che “documenta la irreparabile decadenza dell'uomo”, ma precisa: “La tesi che la guerra è andata male per il tradimento del Re, dei militari e dei cosiddetti ‘pesi morti’ è puerile. Se la tesi fosse vera, egli [= Mussolini] sarebbe stato il più grande imbecille, perché non si sarebbe accorto di nulla e avrebbe camminato con gli occhi bendati fino al precipizio” (p. 121).

Non meno significativi sono i commenti riguardanti l'attività svolta dal Comitato di Liberazione Nazionale, di cui faceva parte lo stesso Bonomi, che riesce – non senza “qualche fatica” – a far accogliere la sua idea che occorre “dare la sensazione che noi siamo disposti a rinviare al prossimo futuro la soluzione dei problemi che ci dividono per operare subito la concordia degli animi in vista della nuova guerra contro i tedeschi” (p.125). Il rifiuto a collaborare con Badoglio è unanime, come risulta anche dai nomi ricordati, Nenni, La Malfa, Ruini, ecc., e altrettanto negativa è la risposta di Bonomi all'invito, rivoltogli da Vittorio Emanuele III a “partecipare al Gabinetto Badoglio” (p. 131). Tant'è vero che, per sfuggire ai rischi di “prossime recrudescenze poliziesche”, l'8 novembre Bonomi annota di essere tornato in Laterano, “ospitato in un braccio del grande Seminario Romano di cui mons. Rocca è rettore” (p. 134); e per gli stessi motivi le successive riunioni del CLN si svolgono “in casa di mons. Barbieri” (p.136).

L'ultima parte del diario, relativa al 1944, comincia con una preoccupazione: “chi governerà a Roma nell'intervallo fra l'uscita dei tedeschi e l'ingresso delle forze alleate?” (p.142); non mancano dissensi e polemiche anche a riguardo del nodo relativo all'“abdicazione del Re” (p. 145); è riportata la lunga, e ben documentata, lettera con cui Bonomi si dimette da presidente del CLN (pp. 157-162); il 31 marzo si fa cenno a “una atrocità tedesca senza precedenti”, legata a via Rasella (pp. 162-163); c'è un profilo molto caustico di Togliatti, “giunto miracolosamente da plaghe lontane” e definito “un cavaliere portentoso, un Lohengrin redivivo, che si è accostato a Badoglio e lo ha tratto in salvo” (p.165). E si potrebbe continuare a lungo, perché Bonomi mescola riferimenti precisi e giudizi spesso sferzanti, conferendo così a questo suo *Diario* il valore di una testimonianza preziosa, cui richiamarsi per riuscire a conoscere e capire un periodo, breve ma complesso, della nostra storia contemporanea.

ARTURO COLOMBO

GIANCARLO BERGAMI, *Piero Gobetti e il gobettismo*, Torino, Centro Studi Piemontesi, 2014, pp. 183, € 13,60.

Nella prima parte di questo utilissimo volume Bergami illustra “Gobetti e l'intelligenza nazionalista e fascista” con efficaci riferimenti testuali a singoli autori: da Mussolini, che sul “Popolo d'Italia” del 2 aprile 1924 aveva definito Gobetti “un disgraziato reso maligno dagli esercizi solitari all'inchostro” (p. 21), a Vittorio Cian già professore, all'ateneo torinese, di

Gobetti, che nel febbraio del '24 identificherà nel nazionalismo cianiano un "fenomeno di patologia scolastica", o addirittura "un'ossessione epidemica" (p. 27); da Salvator Gotta, che considerava "un fenomeno di cultura" quel "tipico giovane povero, studioso, delicato di salute, allampanato, magrissimo, miopissimo [che] leggeva di continuo" (p. 50), a Ungaretti, che nel luglio del '23 donandogli un suo libro, lo dedica "all'avversario che spero di ritrovare compagno" (p. 38), fino a "L'Impero", che nel settembre dello stesso anno contesta a "Rivoluzione Liberale" di accogliere scritti "di una sciatteria e melensaggine davvero scandalose per un giornale che ha avuto e – speriamo – avrà momenti felici" (p. 22).

Ma Bergami, già autore, nel 1981, di una preziosa "Guida bibliografica degli scritti su Piero Gobetti", nella seconda parte aggiunge un ulteriore "contributo critico-documentario", che riguarda ben 309 "note biobibliografiche" su Gobetti, relative al periodo compreso fra il 1° novembre 1918 e il dicembre 1923. Sono oltre un centinaio di pagine che registrano – come precisa subito Bergami – "la varia attenzione che la società politica e intellettuale aveva dedicato nel periodo considerato alle idee e all'attività del giovane pubblicista torinese" (p. 69). Basta qualche esempio, illuminante anche nelle singolari immagini definitorie.

Su "la nostra scuola" del novembre 1922 Mario Casotti pone un aut-aut agli stessi "amici del Fascio": "o con lui [Gobetti], o contro di lui: o contro il fascismo [...], o con Gentile e col fascismo" (p. 33). Invece Corrado Barbagallo sulla "Nuova Rivista Storica" di fine 1919 loda "Energie Nove" di Gobetti "per il tempo in cui egli la iniziò, per il modo vivo, interessante in cui l'ha realizzata" (p. 83). Gramsci sul numero 4 di "Falce e Martello" del 1921 sostiene che Gobetti "è un giovane che ha compreso la grandezza della Rivoluzione russa e dei capi che la guidano, e ha scritto in proposito articoli che gli acciabattoni della socialdemocrazia non sono certo capaci di scrivere" (p. 90), contrariamente a Togliatti che su "l'Ordine Nuovo" del 1 maggio 1919 aveva definito Gobetti "questo scolaretto che si aggira tastonando tra le cose che non sa e quelle che vuol scimmiettare".

E ancora: su "La Ronda" dell'agosto-settembre 1920 Vincenzo Cardarelli raffigura Gobetti come "un buon virgulto della scuola di [Arturo] Farinelli e della filosofia crociana" (p. 86). Sempre su "l'Ordine Nuovo" del gennaio 1922 Umberto Calosso contesta la visione gobettiana del Risorgimento perché "astratta e schematica, inafferrabile, condotta tutta su un dissidio Chiesa-Stato, che lascia scappare tra le sue maglie ideologiche ogni più viva realtà" (p. 93). A sua volta, su "il Mezzogiorno" del 10-11 giugno 1923 Prezzolini sostiene che "mettendosi contro il Fascismo, egli [=Gobetti] non si accorge di lavorare per altri, che, domani o dopodomani, saranno, appena al potere, ancora meno liberali del Fascismo" (p.147), Dino Garrone nel 1930 parla di Gobetti come di un "uomo capace di scrivere e di morire in silenzio, da eroe, con la *e* minuscola" (p.58), fino a questa singolare affermazione di Romano Bilenchi, che annota: "Quello che molti, forse senza averlo letto, dicono fosse stato Gobetti a me sembra che sia stato Antonio Gramsci" (p. 60). E si potrebbe continuare, a conferma della profonda disparità di valutazione che la figura e l'opera di Gobetti hanno suscitato fin dagli inizi (e continuano).

A.C.

PAOLO PASI, *Ho ucciso un principio. Vita e morte di Gaetano Bresci, l'anarchico che sparò al re*, Milano, Elèuthera, 2014, pp. 175, € 14.

Il sottotitolo "vita e morte di Gaetano Bresci, l'anarchico che sparò al re" spiega subito il contenuto del saggio di Paolo Pasi, che ricostruisce con rigore documentario e

vivacità narrativa il regicidio avvenuto la sera del 29 luglio 1900, nei pressi della Villa Reale a Monza, da parte di Bresci, nativo di Coiano (frazione di Prato), giunto apposta da Paterson, una cittadina poco distante da New York, dove viveva da anni insieme a tanti altri anarchici. I tre colpi di rivoltella vanno subito a segno; ma appena i carabinieri lo bloccano, Bresci non smetterà di ripetere: “ho agito da solo, l’ho fatto per vendicare le vittime pallide e sanguinanti di Milano”, quelle uccise nel 1898.

Non solo: come illustra bene Pasi, questa tesi (“non ho ucciso un uomo, ma un principio”) Bresci non la ribadirà solo durante il processo, svoltosi “per direttissima” fin dall’agosto e conclusosi con la condanna all’ergastolo, e “i primi sette anni di segregazione cellulare”. Continuerà a ripeterla anche dopo essere stato trasferito in una squallida cella di isolamento nella piccola isola di Santo Stefano, vicino a Ventotene. Il racconto che Pasi dedica a come Bresci passava le giornate non solo è molto chiaro ma anche spietato: “ferri, catene, pasti minimi, mutismo assoluto, luce dei controlli anche di notte, sonni brevi e spezzati, e tante guardie acquattate dietro gli spioncini” spiega Pasi, e aggiunge che un simile trattamento finiva per coincidere con “l’anticamera della pazzia”.

Va precisato che attraverso le efficaci illustrazioni di Fabio Santin, che arricchiscono questo saggio, chi legge si trova direttamente coinvolto, e non manca di “vedere” addirittura “la sveglia alle sei del mattino, il pranzo alle 11, e poi la lunga attesa fino alle sei di sera, quando il detenuto numero 515 può tornare ad abbassare il letto e stendersi, anche se addormentarsi è sempre molto faticoso per via della pesante catena e per le continue ispezioni”. Così fino al 22 maggio 1901, quando Bresci viene dichiarato morto per suicidio.

Ma in proposito Pasi sottolinea opportunamente come non vada dimenticato Sandro Pertini (pure lui rinchiuso a Santo Stefano durante il fascismo), che parlando nel 1947 all’Assemblea Costituente, aveva voluto precisare: “non è vero che Bresci si sia suicidato: prima l’hanno ammazzato di botte e poi hanno attaccato il cadavere all’inferriata ed hanno diffuso in tutta Italia la notizia di questo suicidio”.

A. C.

PAUL GINSBORG, *Famiglia Novecento. Vita familiare, rivoluzione e dittature 1900-1950*, Torino, Einaudi, 2013, pp. 678, € 35.

I rapporti tra «le famiglie e i due grandi fenomeni politici della prima metà del XX secolo: la rivoluzione e la dittatura» (p. 613), sono al centro dell’ampio lavoro di storia comparata licenziato da Paul Ginsborg. Non è certo un tema nuovo per uno studioso dell’Italia contemporanea da sempre attento a lasciare ampio spazio alla storia sociale e a quella della famiglia in particolare, assurda a vero e proprio specchio delle contraddizioni e delle caratteristiche della società italiana.

La famiglia intesa in senso ampio come elemento strutturale del vivere civile, certo, ma anche quale veicolo di affetti, valori e culture politiche, diviene il metro attraverso cui misurare la reale capacità del regime bolscevico, kemalista, fascista, franchista, nazista e staliniano di incidere in profondità nel tessuto connettivo della società, uniformandola ai propri dettami ideologici e agli obiettivi economico-sociali prefissati.

Tra le esperienze politiche prese in esame da Ginsborg, la “parte del leone” spetta senz’altro alla famiglia nella Russia Sovietica. «È in questa esperienza nazionale in particolare, rispetto alle altre qui esaminate, che vedo intrecciarsi le due dinamiche che più mi hanno affascinato della storia della famiglia», scrive l’autore. «L’una nasce dal basso e punta, spesso in maniera confusa, a rivoluzionare la vita privata nonché quella pubblica.

L'altra è imposta dall'alto mirando a riorganizzare e controllare secondo rigidi schemi le strutture stesse della società» (p. 561). Ad essa vengono dedicati due ampi capitoli, corrispondenti alla fase aurorale della rivoluzione bolscevica sino al varo della NEP, e agli anni Trenta di Stalin; da soli, essi occupano un buon quarto dell'intera mole dello studio. Vediamo dunque di soffermarci in modo più disteso su questo primo, mastodontico *case study*.

Ginsborg segue la trasformazione della famiglia dagli albori del XX secolo alla morte di Lenin attraverso il filo rosso costituito dagli scritti e dalla parabola umana di Aleksandra Kollontaj. Classe 1872, di estrazione sociale elevata, anticonformista – sposata prima a un ingegnere, poi con un colonnello, fuggita di casa per compiere i propri studi a Zurigo – «fu l'unica esponente della *leadership* dei partiti marxisti europei del tempo», scrive l'autore, «a riconoscere nella sessualità una tematica rivoluzionaria importantissima». Nel 1917 divenne commissario del popolo alla Pubblica Assistenza, nuovo nominativo per l'ex-ministero della Beneficenza Statale. L'autonomia delle donne, a suo giudizio, andava ricercata soprattutto nella sfera sessuale, attraverso il raggiungimento di quell'«Eros alato» antitetico tanto al matrimonio borghese quanto alla prostituzione. Uomini e donne, nell'intimità, dovevano essere «amici e compagni, né passivi né dominanti, entrambi in grado di dimostrare passione e considerazione al proprio *partner*». L'eccesso romantico e autoreferenziale di questo tipo di legame affettivo sarebbe stato controbilanciato, secondo Kollontaj, dal forte senso di appartenenza ad una comunità: «Si ha un rovesciamento dei ruoli tradizionali», osserva Ginsborg, «è la comunità che esige in primo luogo fedeltà e offre stabilità e identità alla persona» (pp. 10-13). Tali concetti si trovano enucleati – e non sempre approfonditi – in articoli che la Kollontaj vergò tra il 1908 e il 1913.

La realtà della schiacciante maggioranza delle famiglie nella Russia zarista era naturalmente ben lontana da questi ideali orizzonti. Ginsborg ha pagine efficaci per descrivere la quotidianità del *dvor*, che indicava al contempo l'insieme dei beni, dello spazio e dei membri di una famiglia contadina dominata dal maschio adulto, o per restituire l'atmosfera degli squallidi dormitori in cui alloggiavano gli *artel'*, gruppi di operai che vivevano in comune e in modo cameratesco, lontani dalle loro famiglie.

La rivoluzione fotografa tuttavia una situazione paradossale; da un lato la dirigenza bolscevica si prefigge «la riorganizzazione della vita quotidiana delle famiglie, ponendo l'accento sulla sfera pubblica e collettiva a scapito di quella familiare e domestica» (p. 48); dall'altro, la mancanza di una linea condivisa sulle politiche familiari da adottare dà vita a una politica ambigua. Il Codice di famiglia introdotto dal governo bolscevico a un anno dalla presa del potere, alla fine del 1918, conterrà così riforme radicali – osserva l'autore – su almeno cinque punti fondamentali: introduzione del matrimonio civile, del divorzio e dell'aborto; parità della donna con l'uomo; depenalizzazione dell'omosessualità; abolizione di tutti gli antichi usi ereditari della Russia zarista. A ragione, Ginsborg rileva il carattere ibrido di questo testo straordinario: liberale nella tutela dei diritti individuali, autoritario nella sua esigenza di mettere in chiaro tutti i poteri del nuovo Stato collettivista (p. 51). La sua natura anfibia e la durissima prova inferta alle famiglie russe dopo la guerra civile, seguita alla sconfitta e alla rivoluzione, pregiudicò non poco le ambizioni governative di una redenzione socialista delle famiglie, impegnate a garantire la propria sopravvivenza. Codice a parte, le famiglie russe, alla fine della guerra civile, erano già cambiate: il loro numero ne risultava accresciuto, ma a prezzo di una composizione radicalmente mutata – da 8 a 3,5 membri – mentre il fenomeno dei milioni di bambini rimasti senza tetto poneva al nuovo governo un problema angoscioso.

Ginsborg è abile nel riannodare la storia «generale» al racconto biografico. La Kollontaj, che aveva potuto sposarsi grazie al matrimonio civile appena introdotto, sconfitta

nella sua linea radicale sulla questione femminile – in *La famiglia e lo Stato comunista* immaginò una donna sollevata dall'intervento dello Stato dalle incombenze materiali più pressanti come i lavori domestici e la cura dei figli –, caduta in disgrazia nel 1921, tornò a Mosca nel 1925 prendendo la parola nel dibattito sulla riforma del Codice di famiglia che avvenne tra il 1925 e il 1926. Le norme che ne scaturirono estesero la tutela giuridica anche ai matrimoni non registrati, purché fosse dimostrabile la coabitazione e la condivisione di un nucleo domestico; inoltre, vennero rafforzati i diritti delle donne – l'età da matrimonio fu innalzata a 18 anni – e furono ammorbidite, specie per i contadini, le draconiane disposizioni che avevano abolito, almeno sulla carta, l'eredità: «Era come se i legislatori riconoscessero che lo Stato era debole nelle possibilità di azione, anche se non nelle intenzioni» (p. 97).

Seguendo il filo rosso del diritto di famiglia sovietico, lo storico arriva a conclusioni simili anche a proposito del regime staliniano. Nel maggio del 1936, infatti, il governo lanciò sulla «Pravda» un ambizioso programma di riforme relative alle politiche familiari. Si trattò, come è stato notato, di un insieme di provvedimenti inficiati da oscillazioni e incoerenze, ma che per Ginsborg appaiono uniformarsi a tre linee guida generali del “modello” familiare staliniano: la volontà «di incrementare la popolazione e allo stesso tempo renderla quantitativamente migliore»; il tentativo di sovrapporre alla lotta per i diritti femminili una visione patriarcale e paternalista – tradottasi nella complicazione della procedura per il divorzio e nel divieto dell'aborto – condivisa dal capo del governo; la promozione di «disciplina e repressione» (pp. 593-595) nei nuclei familiari, parallela all'uso estensivo del Terrore e della violenza promossi dal regime. Tali principi ispiratori furono recepiti nel nuovo diritto di famiglia sovietico, promulgato nel luglio del 1944, che sancì il totale tralignamento delle vecchie «disposizioni libertarie, tanto care alla Kollontaj» (p. 609).

L'utilizzo del diritto di famiglia o delle norme poste a tutela di quest'ultima come sonda per comprendere i programmi politici e gli obiettivi palingeneticici propri dei regimi rivoluzionari o dittatoriali della prima metà del Novecento, si rivela strumento di grande efficacia euristica. Da un lato consente di ricostruire, nell'arco di oltre un cinquantennio, dinamiche complesse come quelle sopra appena tratteggiate per il caso sovietico; dall'altra, come nel caso della Turchia di Atatürk, permette di cogliere l'evoluzione e gli scarti, assai significativi, tra la legge promulgata nel 1917 dal governo imperiale, che stabilì l'obbligo per le coppie di registrare il matrimonio presso le autorità civili e introdusse il divorzio, e la scelta repubblicana di importare, nel 1926, addirittura il Codice civile svizzero. Sebbene non fosse un testo rivoluzionario come quello russo del 1918, che aboliva addirittura il diritto di successione, è pur vero che come quello bolscevico puntò a “declassare” il matrimonio religioso e cercò di assegnare «allo Stato il diritto e il dovere di intervenire» (p. 183). Lo spirito che lo informò, pertanto, fu in buona sostanza ancora paternalistico. La Costituzione della repubblica spagnola del 1931, invece, all'articolo 43, inserì la famiglia «sotto la custodia particolare dello stato» (p. 329), su modello di quanto fatto in Germania nel 1919 con la Costituzione di Weimar, pure inficiata da non poche ambiguità a questo riguardo (p. 476). Pari diritti per uomo e donna, suffragio femminile, divorzio consensuale, protezione statale per anziani, infermi, donne e bambini, si inserirono così nel più vasto tentativo repubblicano di scardinare, attraverso la costituzione, una società ancora profondamente influenzata dalla Chiesa cattolica, che serbò di quegli atti il ricordo di un oltraggio e di una ferita insanabile.

Da queste frammentarie considerazioni, insufficienti e restituire la ricchezza di un mosaico tanto vasto e articolato, è tempo di passare a qualche conclusione.

L'esperimento di storia comparata seguito da Ginsborg attorno a un nucleo tematico – la famiglia – così ampio e sfuggente, consente allo storico di misurarsi su un terreno

per certi versi più scivoloso di quanto fatto, ad esempio, da Charles Maier nel suo *Recasting Bourgeois Europe* (Princeton, Princeton University Press, 1975; trad. italiana Bari, De Donato, 1978; n. ed. Bologna, il Mulino, 1999), con la comparazione “a tre” fra Italia, Germania e Francia attorno al nodo delle politiche economiche e sociali seguite da quei paesi dopo la Grande Guerra, o in tempi più recenti da Wolfgang Schivelbusch (Bologna, il Mulino, 2008), nel suo *La cultura dei vinti* – dove messe a confronto erano le conseguenze politiche e morali delle sconfitte subite dagli Stati della Confederazione dopo la Guerra di Secessione, della Francia del dopo Sedan, della Germania di Weimar.

Da questo sforzo, oltre ad una completa rassegna della ricerca più avanzata nei rispettivi dibattiti storiografici attorno a questi problemi, scaturisce un risultato importante: l’invito alla cautela nel ricorso all’aggettivo “totalitario” per definire i regimi tirannici oggetto di quest’analisi e le relative capacità di controllo esercitate sulle famiglie (p. 557 e 611). Nazismo, fascismo, bolscevismo, franchismo e kemalismo, secondo Ginsborg, «non diedero prova di un potere così onnicomprensivo e distruttivo nei confronti della famiglia. Furono certo spietati, spesso barbari, verso le famiglie che non trovavano la loro approvazione, ma non erano nemici delle famiglie in sé». Piuttosto, essi agirono su di un doppio binario: da un lato esercitarono una dura repressione verso nuclei familiari considerati pericolosi o non rispondenti alla loro *Weltanschauung*; dall’altro ne appoggiarono altre, «così che le famiglie prescelte, la maggioranza, venivano sia sostenute sia regolamentate nella loro quotidianità» (p. 612). Emblematico, a questo proposito, appare il caso della Germania hitleriana. Qui Ginsborg mette in luce come i nazisti non pensassero al sovvertimento completo della famiglia intesa come istituzione tradizionale, ma mirassero all’esclusione e all’annientamento delle famiglie «non approvate». Il Terzo Reich non operava distinzioni fra classi o ceti sociali, ma tra inclusi e esclusi: tra questi ultimi, naturalmente, gli ebrei, ma anche gli alcolisti, gli omosessuali, le prostitute, i senzatetto, gli affetti da malattie ereditarie, gli «asociali». «Questo sinistro mix di esclusione, fondato sulla “igiene razziale”, e di iper-inclusione, basata sulla creazione di una comunità del popolo», osserva l’autore, «era unico nel suo genere» (p. 534).

Un altro ordine di considerazioni investe la struttura di questo libro. Suggestiva ed efficace, per quanto rischiosa, appare la strategia espositiva che individua un filo conduttore personale e biografico per ciascuna delle cinque grandi realtà prese in esame: attraverso la ricostruzione del microcosmo familiare della Kollontaj, di Atatürk, Marinetti, Goebbels e Stalin, il piano della «grande storia» misurata attraverso un ampio ricorso all’analisi di ordinamenti e dati economici e demografici, raccolti e illustrati in una ricca appendice statistica, si interseca con quello della quotidiana esistenza di individui ritenuti più o meno rappresentativi di tendenze profonde nell’evoluzione della vita familiare.

Se ho parlato di “rischio”, è perché talvolta mi sembra che l’autore sia sul punto di forzare il valore “normativo” dei casi personali da lui passati in rassegna. Potrebbe lasciare perplessi la scelta di individuare nelle storie personali di Filippo Tommaso Marinetti, Gramsci e Mussolini, una sorta di tastiera delle possibili articolazioni del microcosmo familiare nell’Italia in orbace. Ginsborg sfugge tuttavia a suggestive quanto facili generalizzazioni, contestualizzando queste singole esperienze con un’ampia rassegna delle diverse tipologie di famiglia presenti nella società italiana durante il ventennio – da quella contadina delle campagne del sud, alla famiglia mezzadrile a quella cattolica tradizionale – cercando di ricostruirne continuità e mutamenti alla luce della puntuale messa fuoco delle politiche familiari del regime. A questo riguardo, l’autore, che non trascura di evidenziare lo iato tra i toni roboanti della propaganda mussoliniana e le effettive ricadute di tale impegno, non può non stilare un bilancio negativo. La politica familiare perseguita dal fascismo, incerta e contraddittoria, si chiude con un sostanziale fallimento: non solo

“l’uomo nuovo” non è nato, ma a far naufragare il progetto totalitario e bellicista mussoliniano è stata soprattutto la sopravvivenza di un’antropologia familiare diversa, non guerriera e anti-statale. In altre parole, scrive Ginsborg, «fu il cattolicesimo, non il fascismo, a dettare i termini delle politiche familiari nell’Italia del Ventennio. Il potente modello familiare della Chiesa era basato sull’antiorità (la precedenza che la famiglia cristiana aveva sulla società civile e lo Stato), l’integralismo (tutte le istituzioni e le tradizioni dovevano essere esclusivamente cattoliche) e la conseguente lotta per la realizzazione in terra del regno sociale di Cristo». Nessuna delle tipologie di famiglia teorizzate dagli intellettuali più vicini a Mussolini poté costituire una vera alternativa al modello cattolico tradizionale. La Chiesa, conclude Ginsborg, «rappresentava un’opposizione ben più formidabile rispetto a quella russa ortodossa e addirittura ai *mullà*, domati e sminuiti se non distrutti nella nuova Repubblica turca» (p. 320).

In questa dialettica, bene messa a fuoco da Ginsborg, tra spinte verticistiche e vissuti familiari, fra elaborazioni di politiche organiche e difficoltà di una concreta traduzione dovute a resistenze e tradizioni dure a tramontare, merita una particolare segnalazione l’ampio spettro di fonti cui attinge l’autore. Memorie, diari, epistolari, fotografie e opere d’arte finiscono sul tavolo di lavoro dello storico e vengono messe in circolazione all’interno di una struttura espositiva che, nel muoversi sullo sdruciolevole terreno delle percezioni, non dimentica i problemi economici, demografici, giuridici e istituzionali connessi alla storia della famiglia nell’età contemporanea.

FRANCESCO TORCHIANI

VALÉRY GISCARD D’ESTAING, *Europa. La dernière chance de l’Europe*, Préface d’Helmut Schmidt, Paris, XO Editions, 2014, pp. 190, € 16,90.

During this depressing phase in the history of European integration, political proposals from two eminent Europeans, Valéry Giscard d’Estaing and Helmut Schmidt, are welcome. The book was written by Giscard d’Estaing, but both former leaders contributed to the project, whose ambitious proposals aim to prevent further divisions within the European Union (EU) and its eventual break-up.

The opening observation is that while the world has changed greatly since the creation of the European Community, the EU, which now has 28 member states, continues to be governed by the rules established for the Six. The EU progressed smoothly until Maastricht, but, as Helmut Schmidt asserts in the *Preface*, the creation of a monetary union among countries, which retained their own national fiscal policies, was a grave error. According to Giscard d’Estaing, the straight line (*la ligne droite*), started with the introduction of the European Monetary System in 1979, but was abandoned after the break-up of the Soviet Empire, due to the “deficiency of European leaders” (p. 40).

The chapters concerning the history of the “straight line” – which came into being in 1974 when Valéry Giscard d’Estaing was elected French President and Helmut Schmidt German Chancellor – offer some interesting insights into events which were not public knowledge at the time, such as the serious risk of opposition from the French *Conseil Constitutionnel* in 1976 to the direct election of the European Parliament in 1979. Similar episodes described in the book testify to the steady will of both leaders to introduce the European Monetary System as the first step towards fully-fledged monetary union with a central bank. In 1981, when both men lost their respective seats, they were forced to accept that the sec-

ond stage of their project, the creation of the European Central Bank, would be postponed (p. 59). In 1986 they set up the Committee for the Monetary Union of Europe, with the participation of many experts and politicians. In 1987 Giscard d'Estaing presented a report by this Committee to Jacques Delors, the President of the European Commission, with a detailed proposal for European monetary union, based on the model of the American Federal Reserve System. The following year, the Council officially appointed the Delors Committee to present a similar proposal, and in 1989 the decision to set up the EMU was taken. "Ten years had been lost, but the road for the monetary union was at last open" (p. 66).

After the Maastricht Treaty, public opinion changed; euro-scepticism began to colour European political debate. The only serious attempt to bring the EU back to the straight line was the European Convention – convened by the European Council on December 15, 2001 – with Giscard d'Estaing as President. After some hesitation the Convention decided to propose to the Council not just a simple treaty but a "Treaty Establishing a Constitution for Europe". The European Constitution was approved by a large majority of the members of the Convention, with a "surge of emotion" and a standing ovation (p. 95). The European Constitution featured many institutional innovations, such as the legal status of the EU, the permanent President of the Council, the Ministry of Foreign Affairs, a more efficient Commission (with only 13 members) and full legislative power for the European Parliament. However, due to internal disagreement among pro-European political forces in France and The Netherlands, in 2005 voters in those countries rejected the Constitution. The Lisbon Treaty, which was created to replace it and includes many but not all of the Convention's proposals, was signed in 2007.

The second and most interesting part of the book presents the proposal for a new institutional architecture, known as Europa. Europa is based on the Eurozone, but does not include all of its member states. In Giscard d'Estaing's proposal, Greece, Slovakia, Slovenia, Latvia and Estonia would not be admitted. Europa would only include twelve countries (France, Germany, Italy, The Netherlands, Belgium, Luxembourg, Spain, Portugal, Austria, Poland, Ireland and Finland). The reason for this choice is not explained. The political goal of the project is to make Europa an economic power capable of competing with the world's other great economic powers. The main reform regards the implementation of monetary, budgetary and fiscal union, with a European Treasury and a Treasury Minister. A Council of the Eurozone, and not the Commission, would decide on the compliance of national budgets to European rules. The main proposal regarding fiscal union is the full convergence of national tax rates by 2030. All national personal income taxes and business taxes would converge towards a single European rate of taxation. Only social, regional and local taxation are left out of the plan. As for public debt, Giscard d'Estaing is against pooling national debts into a common European debt, but in favour of a new European bond issued by the European Treasury; the revenues collected would subsequently be shared among national governments (nothing is said about European own finances). Following these reforms, European citizens and businesses would have a fully integrated continental market at their disposal.

The political core of the reform, which could be achieved without a new treaty, is the *Directoire*, the real government of Europa, based in Strasbourg-Frankfurt (Brussels would be set aside as a secondary headquarters of the EU). The *Directoire* would be composed of the representatives of national governments and decide on the basis of double majority voting (of states and the population). Therefore in the *Directoire* the right of veto would be abolished. The *Directoire* would have a President and a General secretary. According to Giscard d'Estaing, this reform would create a federation of nation states. The European Congress would include members of national parliaments, together with a third of mem-

bers of the European Parliament. The *Directoire* would present an annual report on the state of Europa to Congress. After a certain period, the Congress would be able to appoint the President and the vice-president of the *Directoire*.

At this point the reader might rightly be baffled about a scheme that, despite the terminology adopted, appears neither federalist nor democratic. What role would the European Parliament and Commission play after these reforms? In all likelihood they would become a dead branch of the EU institutions. Giscard d'Estaing is quite unequivocal about this idea. He considers the federalist proposal of transforming the Commission into the government of the EU, democratically accountable to the European Parliament and the Council of Ministers, sharing its legislative power – as proposed by the federalist MEP Altiero Spinelli – as a dead end (p. 123), which nobody takes into consideration. Moreover, he views the initiative taken by political parties on the occasion of the European election, to present their candidates as President of the European Commission, as a “Coup d'Etat de Bruxelles”. By imposing their candidate as President of the Commission, the European parties, “these incautious Brussels lobbyists” (p. 139), have deprived the Heads of State and government of their legitimate power. Their goal is to bestow the EU with a federal structure that is organized and controlled by Brussels institutions.

The book does not mention the project formulated by the Spinelli Group, “A Fundamental Law for the European Union” (Bertelsmann Stiftung, 2013), which was put forward last year by more than 200 MEPs. The core of this reform can be briefly summarized as follows: “This proposal for a Fundamental Law of the European Union is a comprehensive revision of the Treaty of Lisbon (2007). Replacing the existing treaties, it takes a major step towards a federal union. It turns the European Commission into a democratic constitutional government, keeping to the method built by Jean Monnet in which the Commission drafts laws which are then enacted jointly by the Council, representing the states, and the European Parliament, representing the citizens. All the reforms proposed are aimed at strengthening the capacity of the EU to act.” With regard to the EMU, the Fundamental Law says: “The main innovation of the Fundamental Law is the installation of an economic government of the fiscal union. It will become possible for the Union to develop a common economic policy in addition to coordinating national economic policies. The Eurozone is deemed to operate under the provisions of enhanced cooperation which allow some states to integrate further and faster than others. The Euro states, for example, will enjoy their own fiscal capacity for contra-cyclical purposes in addition to the general EU budget. The government of the Union’s financial and economic policies is based on the European Commission, which will acquire a treasury facility for the borrowing and lending of funds. A new post of Treasury minister is created with the job of stabilizing the Union’s economy and allocating its resources.” The aim of the Spinelli Group was to stimulate a constitutional debate in the new elected Parliament. Being highly detailed and concerning the same problem discussed in the Europa project, it is a pity that the book ignores it.

The main difference between the two projects is not the opportunity of forging a more advanced integration among the Eurozone countries willing to go further, but the form of government adopted. The Europa Project opts for a kind of presidential government, though without the system of checks and balances that characterises the US system and without the people electing the President. The MEPS ‘ Project favours a democratic parliamentary government, which would enable citizens to vote not only for their party of choice but also for who will be in charge of implementing the programme of the winning party or coalition. Indeed federalism is nothing but a system designed to enable the democratic organisation of inter-state relationships among a group of democratic governments.

The seed of this idea was present in the European Coal and Steel Community. The “Assemblée Parlementaire” became the European Parliament after the direct election of its members in 1979; since then, it has acquired important co-legislative powers shared with the Council and, in 2014, also the power to appoint the President of the Commission. It is the only legitimate body representing European citizens. Abolishing the European Parliament or confining it to a purely consultative role would be a dangerous step backward.

The frequent criticisms of the European Parliament, which come from many quarters, are not all groundless. It is true that after the Spinelli European Union Treaty the European Parliament was not able to propose significant institutional reforms. It is also true that, during the financial crisis and the economic recession, the European Parliament merely ratified the decisions of the Council, limiting itself to making minor changes. But there comes a time in which the people and their representatives must make a choice. That time is now. Europe is on a cliff edge. The disintegration of the Union is a real possibility. The economic depression has caused massive unemployment. Millions of young people have no hope of a decent life. Moreover, the EU is not capable of guaranteeing security to its citizens: the conflict in Ukraine and the clash with Russia could have been avoided if Europe had created a proper Neighbourhood Policy in time. A comprehensive foreign policy, including defence, as decided at Maastricht, has never been drawn up. The Barcelona process, launched in 1995 with the aim of fostering development and democracy in the Mediterranean countries, has petered out: now we have to fight against the Islamic state and terrorism. Lastly, the EU has no immigration policy, and thousands of people drown every year attempting to cross the Mediterranean sea.

The real flaw of the Giscard d’Estaing project is that the *Directoire* is nothing but institutional window dressing. A *Directoire* of quarrelsome members does not represent progress compared with the present Council (disagreements between France and Germany will not end in a *Directoire* of 12). The roots of the European crisis lie in the member states; national governments are losing the confidence of their citizens because they are not capable of leading the EU in an increasingly risky, unstable world. Euro-sceptics and populist parties are on the rise in every nation state, calling for more security and protection. If the EU is not able to deliver, all that remains is the illusion of the national way. Moreover, the Scottish referendum on independence was the first sign of an underground wave of separatism, which is growing in Spain, Belgium, Italy and several Eastern states. The EU could crumble. Only an open, constructive constitutional debate on the future of the EU, in a new Convention similar to that of 2003, can restore citizens’ trust in the European institutions. This is the main task facing European parties, the European parliament, the Commission and national governments. If they fail, the European project is also doomed to fail. The European democratic deficit is the real cause of the crisis of national democracies. Opting for a democratic (federal) European government does not mean giving more power to “incautious Brussels lobbyists” but saving democracy in Europe and its invaluable humanistic legacy.

GUIDO MONTANI



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2014
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

