

# La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone

di  
Carlo Fusaro\* – Toshiyasu Takahashi\*\*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le origini. – 3. Il contesto giuridico e ordinamentale: la sua evoluzione fino alla crisi degli anni Novanta. – 4. La debolezza del primo ministro in Giappone e le sue cause: gli aspetti politici. – 5. La crisi degli anni Novanta e le riforme. – 6. Il nuovo contesto giuridico e la leadership di Junichiro Koizumi. – 7. L'eredità dei governi Koizumi nella prospettiva della prospettata revisione della Costituzione. – 8. Italia-Giappone: spunti comparatistici e cenni conclusivi.

1. Il dibattito sulla presidenzializzazione degli esecutivi è meno recente di quanto non si pensi. Si avviò in Irlanda, e poi nel Regno Unito, sin dagli anni Sessanta del secolo scorso quando ci si cominciò ad accorgere che la politica si andava personalizzando. Ciò metteva in discussione l'idea che farsi eleggere e governare fosse solo o principalmente un'impresa collettiva di partiti politici organizzati<sup>1</sup>. Il governo di partito – proprio nella madre delle democrazie parlamentari – cominciò a venir revocato in dubbio.

In ciò, infatti, si può dire la presidenzializzazione consista: nella circostanza che nei regimi parlamentari, tutti originariamente evolutisi all'insegna della collegialità dell'esecutivo, si è andato registrando un progressivo e apparentemente irresistibile spostamento da uno schema nel quale la politica di governo e prima ancora quella elettorale erano dominate dal partito politico a uno nel quale il leader di partito tende a diventare forza politica relativamente autonoma.

In altri termini l'osservazione dalla quale si parte, è che le moderne democrazie, anche al di là degli aspetti strutturali-formali, sembrano seguire una logica che rende centrale il ruolo dei leaders («presidenziale» in questo senso, dunque), a partire dai processi elettorali, e monocratica la determinazione e la gestione dell'indirizzo politico.

Un simile fenomeno, le cui cause sono molteplici e verranno qui prese in considerazione solo in riferimento al caso studiato, è il prodotto vuoi di circostanze politiche contingenti vuoi di un'evoluzione spontanea; esso si traduce a volte in mutamenti legislativi ed anche di rango costituzionale, a volte solo in nuovi modi di interpretare un dato formale immodificato (come appunto nel Regno Unito): ma in tutti i casi si sostanzia (i) in un crescente ruolo della guida monocratica dell'esecutivo; (ii) in un crescente ruolo della guida monocratica e della sua autonomia all'interno dei partiti; (iii) in una personalizzazione del momento elettorale<sup>2</sup>.

---

\* Professore di diritto pubblico comparato presso l'Università di Firenze.

\*\* Professore di diritto pubblico presso l'Università Shudo di Hiroshima.

<sup>1</sup> Forse il primo lavoro in questa direzione si deve considerare B. Farrell, *Chairman or Chief? The Role of the Taoiseach in Irish Government*, Dublin, Gillen and Macmillan, 1971; per il Regno Unito, v. M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester U. Press, 1993.

<sup>2</sup> Sul tema della presidenzializzazione, v. per tutti il recentissimo T. Poguntke e P. Webb, *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford U. Press, 2005, dove si trova un'ampia bibliografia. Si legga – in particolare – il bel saggio introduttivo che nel proporre A

Scopo di questo saggio è esaminare il caso del Giappone alla luce appunto dell'ipotesi della presidenzializzazione degli esecutivi: esso si presenta di specifico interesse anche per il fatto che, insieme a quello italiano, l'ordinamento giapponese è stato tradizionalmente considerato, fino ad anni recentissimi, fra quelli caratterizzati da accentuata debolezza del primo ministro<sup>3</sup>.

Ciò che dunque cercheremo di proporre è una ricerca che, partendo da alcuni cenni sulle origini e l'evoluzione della figura del primo ministro giapponese, si soffermi innanzitutto sul ruolo da questo assunto nel Secondo dopoguerra (a), per esaminare, poi, a seguito di quali circostanze contingenti e strutturali (b), attraverso quali forme e modalità (c) e in che misura (d), se ne è registrato un documentabile rafforzamento, per vedere, infine, se vi sono i presupposti formali e politici della persistenza e del consolidamento di un'evoluzione di tal fatta, tenendo conto delle prospettive attuali del sistema politico-istituzionale del Giappone (e). A tal fine cercheremo di tenere contestualmente conto da un lato del dato giuridico-formale, dall'altro degli aspetti più strettamente attinenti al sistema politico, non potendosi davvero dubitare dell'inadeguatezza di un'analisi che pretendesse di ignorare del tutto l'uno o l'altro di tali aspetti. In ultimo, non abbiamo saputo resistere al fascino, non cedere al quale risulta, specie per il comparatista, quasi impossibile, di qualche cenno di raffronto fra l'esperienza giapponese e quella italiana<sup>4</sup>.

2. L'accelerata trasformazione del Giappone in uno stato moderno – in questo consistette essenzialmente la c.d. *Restaurazione Meiji* a partire dal 1868 fino al 1912<sup>5</sup> - fu la risposta a irresistibili pressioni esterne che avevano reso letteralmente impossibile mantenere il delicato equilibrio che aveva caratterizzato l'ultima società feudale. Furono la consapevolezza della debolezza e della presunta inferiorità (terribilmente vera, peraltro, sotto il profilo tecnologico, produttivo e materiale) le quali si erano tradotte nei trattati diseguali imposti al Giappone dalle grandi potenze; il conseguente odio per gli stranieri; il monito che veniva da una Cina non in grado di resistere e sottoposta a un trattamento umiliante; e il rifiuto di tale destino a indurre una parte della classe dirigente dell'epoca, quella più fortemente influenzata

---

*Framework for Analysis*, offre una sintesi del dibattito sulla presidenzializzazione sin dagli anni Sessanta; v. anche A. Mughan, *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, London, Palgrave, 2000. Per un tentativo di offrire una tipologia aggiornata delle forme di governo che tenesse conto *ante litteram* della presidenzializzazione, anche indipendentemente dalle modalità di investitura dell'esecutivo e del suo vertice, ripartendole in forme di governo a direzione monocratica, a direzione ripartita e duale e a direzione collegiale o plurima, v. A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Mulino, 2001 (prima ed.), 188 ss. Fra i sociologi politici, primo fra tutti, v. L. Cavalli, *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, Mulino, 1992.

<sup>3</sup> Al punto che, fino ai governi Koizumi, è stato scritto, a nessuno era neppure passato per la mente che si potesse inquadrare il caso Giappone nell'ambito di studi sulla "presidenzializzazione" degli esecutivi, v. E. S. Krauss e B. Nyblade, *'Presidentialization' in Japan? The Prime Minister, Media and Elections in Japan*, in *British Journal Political Science*, 35, 2005, 357.

<sup>4</sup> Il raffronto Giappone-Italia non è affatto una novità, come vedremo. Nonostante i due paesi siano diversi in misura – per molti aspetti – irriducibile, nondimeno è raro riscontrare fra due ordinamenti distinti tanti elementi comuni. Si vedano i contributi presentati in occasione del *Primo seminario Italo-Giapponese* tenutosi presso il Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze il 31 gennaio 2001, nonché quelli in occasione del *Seminar of Constitutional and Political Studies*, il seguito del precedente, organizzato dall'Istituto per le scienze sociali dell'Università Sensyu di Tokyo il 25 settembre 2004; gli interventi di C. Fusaro, S. Muratami e T. Takahashi sono pubblicati nel bollettino dell'Università Sensyu, no. 504, 2005, 6,20, 3-31 (ISSN 0286-312X).

<sup>5</sup> In Giappone le grandi fasi storiche prendono nome dall'appellativo attribuito all'imperatore: Era Meiji (1868-1912); Era Taisho (1912-1926); Era Showa (imperatore Hirohito, 1926-1989). Dal 1989 si è nell'Era Heisei.

dal confronto con l'Occidente<sup>6</sup>, ma anche più determinata a difendere l'autonomia del Giappone, a indurre un'intera generazione a radicali cambiamenti all'insegna di una modernizzazione rapida e per molti aspetti forzosa.

Questa modernizzazione, innanzitutto per ragioni di sicurezza e di difesa, ebbe come presupposto il superamento dello *shogunato* e, sostanzialmente, un processo di unificazione senza alcuna rivoluzione dal basso che si fondò sulla restaurazione imperiale. I modelli furono quelli dell'epoca: dinamismo, industrializzazione, capitalismo, rappresentanza. La convinzione era che per sfuggire alla condizione di disuguaglianza resa palese dai trattati diseguali fosse indispensabile dotarsi di modelli organizzativi di tipo occidentale.

L'oligarchia rinnovatrice si saldò intorno al simbolo imperiale. Non c'erano del resto alternative. L'esigenza primaria era la ricerca di unità ad evitare il riorganizzarsi di fazioni e gruppi di stampo feudale, in una società fortemente sensibile alla forza dei simboli. Per questo l'unità fu perseguita in nome dell'imperatore e del suo erigendo Stato, tanto più che mancava anche una fede religiosa unificante, il che favorì ancor di più, una visione sacrale del *Tenno*. Non ci si può davvero stupire, allora, se fra i vari possibili modelli cui Ito Hirobumi, padre della costituzione Meiji, avrebbe potuto ispirarsi la scelta cadde sulla monarchia costituzionale prussiana, ottriata, e per molti aspetti simile allo Statuto Albertino<sup>7</sup>.

Quanto all'esecutivo, come nello Statuto, né governo<sup>8</sup> né consiglio dei ministri erano previsti, per l'ottima ragione che i poteri amministrativi erano imputati all'imperatore e da lui direttamente esercitati. Egli si faceva assistere dai suoi ministri di Stato, sui quali ricadeva una non meglio definita responsabilità (art. 55 Cost. 1889, in tutto simile all'art. 67 St. Alb.). Venne anche istituito, sull'esempio inglese, un "consiglio privato" dell'imperatore con la funzione di deliberare sulle più importanti questioni di stato, a partire dalla politica estera e di difesa (art. 56).

Il primo embrione di moderno esecutivo era già stato introdotto da un decreto del 22 dicembre 1885, il *Naikuku-shokken* (sul sistema di gabinetto), il quale aveva soppresso l'assetto che all'esecutivo dell'imperatore era stato dato al momento della Restaurazione (14 marzo 1868). Questo prevedeva figure denominate "gran ministri di stato", "ministri della sinistra e della destra", "consiglieri" e "signori", senza attribuzioni specifiche. Invece il *Naikuku-shokken* istituì la figura del primo ministro, una serie di ministri (di casa imperiale, degli esteri, degli interni, delle finanze, dell'esercito, della marina, della giustizia, dell'istruzione, dell'agricoltura e commercio, delle poste), nonché il consiglio dei ministri (che – si noti – non

---

<sup>6</sup> Tutti i grandi protagonisti della Restaurazione, nessuno escluso, avevano fatto grandi missioni e viaggi all'estero.

<sup>7</sup> Con i presupposti che si son detti, e se si tiene conto anche di ciò che accadeva in Europa, si spiega bene come sia risultato facile, quasi "naturale", l'affermarsi della concezione di uno stato etico (uno straordinario rilievo, sin dalla fine Ottocento, è stato sempre attribuito in Giappone alla Legge fondamentale sui principi della pubblica istruzione: così ancora nel 2006-7, Shinzo Abe ha fatto della nuova legge in materia il punto centrale della fase d'avvio della sua esperienza di governo); e poi, a trattati diseguali conclusivamente rinegoziati, nel 1911, considerare esaurita la fase di crescita e di recupero senza avventure: e – proprio mentre l'Era Meiji finiva – lanciarsi da pari a pari nella competizione imperialista (nel 1912 il Giappone comincia la sua avventura in Manciuria, unendosi al club degli ospiti non invitati della Cina). Per un'eccellente ricostruzione delle vicende della Restaurazione, v. M. B. Jansen, *The Meiji State: 1868-1912*, in T. Megarry (a cura di), *The Making of Modern Japan. A Reader*, Dartford, Greenwich U. Press, 1995, 67-87.

<sup>8</sup> Le traduzioni inglesi sia in relazione alla Costituzione Meiji sia in relazione alla Costituzione del 1946, usano costantemente il termine *Cabinet*, che tuttavia in questo articolo abbiamo ritenuto corretto tradurre con "governo", piuttosto che con "gabinetto": questo secondo termine ci pare più appropriato per denominare un comitato dei ministri più influenti, all'interno del governo .

comprendeva il ministro di casa imperiale). Contestualmente fu adottato un regolamento di sette articoli che attribuiva al primo ministro specifiche e rilevanti proprie responsabilità e una posizione sovraordinata rispetto agli altri ministri<sup>9</sup>.

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione dell'Impero, invece, fu adottato un nuovo decreto sul governo, il 24 dicembre 1889, *Naikaku-kansei*, destinato a restare in vigore fino al 1947 (emendato una volta, nel 1907). I poteri del primo ministro, figura del resto non menzionata in Costituzione, vi risultavano significativamente ridimensionati, rispetto al *Naikaku-shokken*: questi era – secondo uno schema che in Italia è ben conosciuto – un *primus inter pares*. La lettura dell'art. 2 del *Naikaku-kansei* è illuminante ed evoca formule a noi familiari: il primo ministro «riferisce sugli affari di stato all'imperatore in quanto primo fra i ministri, raccoglie le sue direttive, e mantiene l'unità fra i diversi rami dell'amministrazione». Significativamente il primo capo di governo, figura centrale nella costruzione del Giappone moderno, Ito Hirobumi, che aveva governato per due anni e mezzo (1885-1888), si dimise e assunse invece le funzioni di capo del consiglio privato dell'impero, mantenendo le leve del comando e tornando alla guida del governo, poi, altre tre volte fra 1892 e 1901, per altri 5 anni (in totale governò così per quasi otto in tutto).

3. La nuova Costituzione del Giappone, all'indomani della *debellatio* inflitta dagli alleati, fu promulgata il 3 novembre 1946 ed entrò in vigore il 3 maggio dell'anno successivo<sup>10</sup>. Il medesimo giorno entrò in vigore la legge n. 5 del 1947 sul governo.

La forma di governo prevista in Costituzione è di tipo parlamentare. Come in tutte gli ordinamenti contemporanei a capo dello Stato ereditario, privo di legittimazione democratica, la figura del sovrano è meramente simbolica: l'imperatore c'è, esprime la continuità del Giappone moderno e la sua unità, ma non esercita in proprio alcuna attribuzione, tanto meno in qualsiasi modo riconducibile all'indirizzo politico. L'art. 7 Cost.<sup>11</sup> gli riconosce una serie di funzioni cui deve assolvere «in nome del popolo», ma solo «udito il parere e ottenuta l'approvazione del governo»<sup>12</sup>. Nessuno ha mai dubitato che si tratti di poteri del governo, incluso lo scioglimento della camera bassa (v. anche art. 73 Cost.). Ciò vale anche per la nomina del presidente della Corte suprema (art. 6 Cost.).

L'imperatore nomina il primo ministro: ma lo fa su designazione della Dieta (cioè del Parlamento bicamerale non paritario, costituito da una Camera dei rappresentanti e da una Camera dei consiglieri, entrambe direttamente elette: la

---

<sup>9</sup> Aveva il compito, egli solo, di riferire all'imperatore e raccogliergli le direttive; aveva potere di indirizzo politico e di vigilanza su tutti gli organi dell'amministrazione (art. 1); potere di controllo, di richiesta di chiarimenti e spiegazioni (art. 2); mentre, corrispettivamente, ai ministri era fatto espresso obbligo di «riferire al primo ministro tempestivamente sull'esercizio delle proprie funzioni» (art. 6). Queste ed altre preziose informazioni in [www.kantei.go.jp](http://www.kantei.go.jp) versione inglese (è il sito del governo del Giappone).

<sup>10</sup> Delle tre costituzioni dei paesi dell'Asse sconfitti nella Seconda guerra mondiale (Germania, Italia, Giappone), tutte – nessuna esclusa (si pensi per l'Italia al c.d. *piccolo armistizio*) – sottoposte alle condizioni dettate dalle potenze vincitrici, quella del Giappone fu quella più direttamente “imposta”. Formalmente venne approvata dalla Camera dei rappresentanti il 24 agosto 1946 con 421 voti a favore e 8 contro; la Camera dei pari dette il suo assenso il 6 ottobre successivo e il Consiglio privato dell'imperatore il 29 dello stesso mese.

<sup>11</sup> Dove si legge Cost. senza specificazioni, si intende per brevità la Costituzione del Giappone in vigore (quella del 1946, che non ha conosciuto emendamenti: su questo v. par. 7).

<sup>12</sup> Il catalogo è il consueto: promulgazione di leggi e decreti; convocazione della Dieta; scioglimento della Camera dei rappresentanti e indizione delle elezioni; attestazione della nomina e delle dimissioni di ministri ed alti funzionari; attestazione di amnistie, indulti e grazie; conferimento di onorificenze; ricevimento delle credenziali degli ambasciatori; rappresentanza dello Stato in cerimonie ufficiali.

sicura prevalenza è della prima, che peraltro è l'unica ad essere suscettibile di scioglimento. La Camera dei consiglieri, che durano in carica sei anni, è eletta, invece, per la metà ogni tre anni). Si tratta di una vera e propria elezione: se la maggioranza nelle due camere è diversa, prevale il voto della Camera dei rappresentanti, titolare prima, dunque, del rapporto fiduciario.

E' al governo che spetta il potere esecutivo (art. 65 Cost.). Esso è formato dal primo ministro, che lo presiede, e dagli altri ministri di Stato, nel numero previsto dalla legge (è appunto la n. 5 del 1947): questi sono nominati e revocati "discrezionalmente" dal primo ministro (art. 68 Cost.), la cui vacanza per qualsiasi ragione comporta l'obbligo delle dimissioni (art. 70 Cost.), e non possono essere militari. Tuttavia la responsabilità del governo verso la Dieta è collegiale (art. 66.3 Cost.). Lo scioglimento della Camera dei rappresentanti, che può essere decretato anche in caso di sfiducia o di respingimento della questione di fiducia, entro dieci giorni (art. 69 Cost.), è, dal punto di vista costituzionale, un potere del governo nella sua collegialità (in base all'art. 7 Cost.), e non del solo primo ministro.

Secondo l'art. 72 Cost., il primo ministro è l'interlocutore unico della Dieta (presenta i progetti di legge e riferisce sulle diverse questioni «in rappresentanza dell'intero governo») ed ha un potere di vigilanza e controllo sui diversi rami della pubblica amministrazione; controfirma (se del caso insieme al ministro competente) tutti gli atti normativi (art. 74 Cost.); e sta a lui consentire che un ministro nel corso del mandato venga perseguito dalla magistratura, la quale peraltro può avviare l'azione giudiziaria (art. 75 Cost.).

Le disposizioni costituzionali vanno integrate da quelle della legge sul governo che abbiamo già richiamato (legge n. 5 del 1947)<sup>13</sup>. Essa contiene disposizioni simili al capo primo dell'italiana legge 400/1988, anche se è un testo assai meno articolato. Richiamata la responsabilità collegiale di fronte alla Dieta (art. 1), la legge attribuisce al primo ministro, oltre che il potere di designare il supplente proprio e quello di ciascun ministro (art. 9): in coerenza col potere di nomina e revoca dei ministri), un generale potere di sospensione degli atti dei singoli ministri (art. 8) e di soluzione dei conflitti di competenza fra ministri, sentito peraltro il consiglio (art. 7). Ancor più rilevante, però, l'art. 6, il quale specifica l'art. 72 Cost. affermando testualmente che «il primo ministro esercita il controllo e la vigilanza sui diversi rami della p.a. *nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal consiglio dei ministri*»<sup>14</sup>.

Sull'interpretazione del combinato disposto di queste due norme (e più in generale del dettato costituzionale letto alla luce della legge 5/1947) ebbe modo di pronunciarsi nel 1995 la Corte suprema. La vicenda è di eccezionale interesse. Essa si ricollega al caso Lockheed che anche in Italia fece vittime illustri. Esso coinvolse il potentissimo e discusso primo ministro Kakuei Tanaka, divenuto il simbolo non solo del clientelismo e della corruzione politico-amministrativa giapponese, ma anche della difficoltà di applicare la legge ai potenti<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Disposizioni ulteriormente specificative in particolare delle responsabilità dicasteriale e dei poteri dei singoli ministri, si rintracciano anche nella Legge sull'ordinamento del governo nazionale, n. 120 del 1948 (e modificazioni successive, ovviamente). Qui si ritrova, fra l'altro, l'elenco dei viceministri, l'elenco delle Agenzie governative e delle Commissioni formalmente istituite nell'ambito di ciascun dicastero. La legge 5/1947 è stata cambiata nel 1999: di questo parleremo più avanti perché proprio all'intenzione di rafforzare il primo ministri rispondono quelle modifiche.

<sup>14</sup> I corsivi in tutte le citazioni, dove non diversamente precisato, sono degli autori.

<sup>15</sup> Tanaka Kakuei fu eletto e rieletto, con votazioni larghissime, fino a che la morte non lo colse nel 1993; la decisione ultima della Corte suprema, sostanzialmente contraria agli imputati, giunse solo due anni dopo, a oltre 20 dalla vicenda (in Italia, il caso Lockheed, esploso nello stesso periodo, si era esaurito molti anni prima, con

Per ciò che interessa qui, la questione posta alla Corte suprema<sup>16</sup> fu se il primo ministro Tanaka avesse avuto o no l'autorità di dettare direttive al ministro dei trasporti (coimputato) perché questi – a sua volta – inducesse la *All Nippon Airways* (compagnia area privata) ad acquistare gli aerei della Lockheed. La risposta che le corti inferiori avevano dato a suo tempo era stata negativa (in tal modo circoscrivendo al ministro dei trasporti la responsabilità e mandandone esente Tanaka). La Corte suprema invece raggiunse la conclusione opposta. E' ben vero, si legge nella sentenza del 22 febbraio 1995, che il primo ministro esercita i suoi poteri di vigilanza e controllo *nel rispetto degli indirizzi stabiliti dal consiglio dei ministri* (art. 6 della 5/1947 sopra citato), tuttavia considerando il complesso delle sue attribuzioni, «anche in mancanza di una delibera del consiglio dei ministri, il primo ministro è quanto meno in diritto di dare indicazioni e pareri alle varie agenzie amministrative in relazione all'assolvimento delle loro funzioni nel rispetto delle politiche fissate, *nella misura in cui tali indicazioni e pareri non contrastino con espresse determinazioni del consiglio*»<sup>17</sup>. Di conseguenza, la Corte suprema affermò che non era possibile negare che le pressioni di Tanaka sul ministro dei trasporti fossero state da considerarsi vere e proprie "istruzioni", nei suoi poteri e doveri di primo ministro<sup>18</sup>.

La nostra analisi permette di condividere le conclusioni raggiunte dagli studiosi secondo i quali la vera (o presunta), ma comunque tradizionale debolezza del primo ministro giapponese poteva ricondursi solo in misura assai limitata a una inadeguatezza di poteri formali (costituzionali e legislativi), e dipendeva piuttosto da fattori di natura politica e sociale<sup>19</sup>. La chiave di volta, come si vede, è proprio il potere discrezionale di revoca dei singoli ministri.

Proprio alle cause di fondo che hanno a lungo condizionato, e in parte tuttora possono influenzare, indebolendola, la figura del primo ministro giapponese, dobbiamo ora dedicare la nostra attenzione.

4. In effetti la debolezza politico-istituzionale del primo ministro giapponese nel secondo dopoguerra è da considerarsi più che un consolidato luogo comune: le

la sentenza definitiva della Corte costituzionale allargata del 1 marzo 1979: condanna di Mario Tanassi, assoluzione di Luigi Gui).

<sup>16</sup> Il modello giudiziario giapponese è simile a quello americano. La Corte suprema è (anche) giudice della costituzionalità delle leggi, ma in quanto corte di ultima istanza rispetto alle altre giurisdizioni, in questo senso "inferiori".

<sup>17</sup> Caso 1987(A), n. 1351; sentenza 22 febbraio 1995.

<sup>18</sup> La delicatezza del caso e la sua natura oggettivamente controvertibile sono in qualche modo indirettamente confermate dalla circostanza che *non uno solo* dei dodici componenti la Corte suprema, presidente incluso, rinunciò a precisare la propria opinione, concorrente ma differenziata rispetto alla motivazione della sentenza!

<sup>19</sup> La tesi secondo la quale i limiti sono prima di tutto politici e solo secondariamente d'ordine giuridico, si trova in E. S. Krauss, in T. Ishida e E. S. Krauss, *Democracy in Japan*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989. Essa è ripresa da K. Takayasu, *Prime-ministerial Power in Japan: a re-examination*, in *Japan Forum*, 17 (1), 2005, 163-184. Va detto che il dibattito negli anni Ottanta fu fortemente condizionato dalla vicenda Tanaka, in misura che all'osservatore straniero, tanto più a distanza di vent'anni, è difficile valutare. A molti fautori dell'interpretazione restrittiva dei poteri del primo ministro era ben presente che ove essa si fosse affermata, le responsabilità di Tanaka si sarebbero ridimensionate; viceversa sarebbe accaduto se si fosse invece imposta l'interpretazione estensiva (quella poi fatta propria dalla Corte suprema). Proprio esaminando un caso concreto a distanza di 30 anni, i provvedimenti necessari a fronteggiare la crisi petrolifera del 1973, K. Takayasu ritiene di dimostrare che il primo ministro giapponese già all'epoca disponesse di tutte le risorse istituzionali di cui poteva aver bisogno, e che se ne servì effettivamente (179). Ampi richiami bibliografici sul dibattito della dottrina giapponese sul punto in K. Takayasu, *Prime-ministerial...*, cit. e anche in E. S. Krauss e B. Nyblade, *'Presidentialization' in Japan?...*, cit.

opinioni sono unanimi, mentre si ragiona, piuttosto, intorno alle cause di tale debolezza. Né è un caso che, spesso, gli studiosi delle forme di governo (giuristi e soprattutto politologi) abbiano accomunato caso giapponese e caso italiano. Una dozzina di anni fa, A. King, comparando i primi ministri o presidenti del consiglio di nove grandi democrazie e classificandoli per capacità di determinare ed attuare l'indirizzo politico, collocava il Giappone al penultimo posto e l'Italia all'ultimo<sup>20</sup>. A sua volta, K. Hayao individua tre tipi di leadership: tecnocratica, politica e reattiva, quest'ultima caratterizzata da una tendenza ad affrontare le questioni una alla volta, solo dopo che siano emerse, facendosi imporre l'agenda delle cose da fare. I primi ministri giapponesi, sostiene, avrebbero appartenuto all'ultimo tipo, «relativamente deboli e passivi se paragonati con altri capi di governo»<sup>21</sup>. Non diverso il giudizio recente di E. O'Malley, il quale segnala la ridotta durata dei governi giapponesi (seconda, ancora una volta, solo a quella italiana): essi nel dopoguerra sono restati in carica ciascuno non più del 30% della durata costituzionale della legislatura (4 anni, dunque circa 15 mesi; in Italia si è, invece, al 18%, cioè a 11 mesi: calcolo sostanzialmente esatto)<sup>22</sup>. Nello stesso senso anche altri, fra cui c'è chi non rinuncia ad avanzare proposte di riforma, quale l'elezione diretta del primo ministro (ma qui siamo già nel diverso campo delle terapie)<sup>23</sup>.

Ora, tenendo conto del fatto che come abbiamo visto non si è trattato (neppure prima della transizione) di una figura priva di rilevanti poteri giuridici (certo maggiori, per esempio, di quelli di cui è dotato il presidente del consiglio italiano); nonché tenendo conto del fatto che si è trattato quasi sempre, almeno formalmente, del leader di un partito di governo quasi sempre da solo al potere, a cosa si deve il fatto che dal 1946 ad oggi il Giappone abbia conosciuto 28 governi e 27 diversi primi ministri, tutti con rare eccezioni di profilo relativamente modesto, tutti - con rare eccezioni<sup>24</sup> - considerati scarsamente in grado di incidere in misura significativa sull'indirizzo politico?

Il sistema politico giapponese conobbe l'equivalente del 18 aprile 1948 italiano, alcuni anni dopo, nel 1955, quando dalla fusione di due forze, al di là dell'etichetta, moderate e conservatrici (il Partito Liberale e il Partito Democratico), fatta per

---

<sup>20</sup> A. King, *Foundations of power*, in G. C. Edwards III, J. H. Kessel e B. A. Rockman (a cura di), *Researching the Presidency: Vital questions, New Approaches*, Pittsburgh, University of P. Press, 1993.

<sup>21</sup> K. Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, Pittsburg, University of P. Press, 1993, 201.

<sup>22</sup> E. O'Malley, *Investigating the Effects of Directly Electing the Prime Minister*, in *Government and Opposition*, vol. 41, n. 2, 2006, 139.

<sup>23</sup> Concordano sulla debolezza sostanziale del primo ministro giapponese: B. Richardson, *Japanese Democracy. Power, coordination and performance*, New Haven & London, Yale U. Press, 1997, che si sofferma acutamente sulle cause di essa, e cui non sfugge l'analogia con le vicende italiane (73); J. A. A. Stockwin, *Governing Japan*, Golden MA, Balckwell, 1999, che analizza soprattutto le vicende della transizione degli anni Novanta; R. Barron Parker, *A Suggested Amendment to the Constitution of Japan to Strengthen the Office of the Prime Minister*, in *Gonzaga Journal of International Law*, vol. 2, 1998-1999: giustificato, per c.d., dall'aver insegnato per molti anni a Hiroshima.

<sup>24</sup> Fino a Koizumi (v. par. 6), eccezioni possono essere considerati, anche per la durata delle loro esperienze di governo, forse, solo Eisaku Sato (1964-1972) e Yasuhiro Nakasone (1982-1987). Il primo si trovò a guidare il paese in una delle fasi di massimo sviluppo economico e compiette la storica scelta di firmare il trattato di non proliferazione nucleare (venne poi insignito nel 1974 del premio Nobel per la pace); di lui si dice che fu uno dei pochi a guidare davvero da solo il governo. Il secondo, invece, può essere considerato uno degli ultimi grandi baroni del partito liberaldemocratico (PLD): nazionalista, fu il primo a far visita al tempio dei caduti per la patria, Yasukuni, sollevando forti reazioni interne e internazionali; fu poi coinvolto in uno dei tanti scandali che hanno segnato la storia politica recente (il *Recruit* del quale furono protagonisti numerosi politici cui una società con quel nome aveva fatto acquistare proprie azioni in gran segreto prima di una spettacolare rivalutazione, arricchendoli), ma fu sistematicamente rieleto, modello Tanaka, fino a quando, nel 2003, Junichiro Koizumi non lo ricandidò (scelta significativamente giudicata come un decisivo attacco contro la vecchia guardia...).

fronteggiare la riunificazione delle forze politiche socialiste, nacque il partito destinato ad affermarsi, e restare, come quello di maggioranza assoluta o relativa (in voti, ma quasi sempre assoluta in seggi alla Camera bassa) fino a tutt'oggi, il Partito Liberaldemocratico (PLD). Ad eccezione di un periodo di meno di un anno (dall'agosto 1993, nascita del governo Hosokawa, al giugno 1994, nascita del governo Murayama) il PLD fu sempre al governo; inoltre, fino al 1993, al governo fu sempre da solo; e, infine, ad eccezione del periodo agosto 1993 – gennaio 1996 (quando nacque il governo Hashimoto), il suo leader fu sempre primo ministro<sup>25</sup>: una continuità al potere e un'egemonia senza paragoni (specie dopo la transizione degli anni Novanta) fra le moderne democrazie<sup>26</sup>.

Tuttavia il PLD, come pure altri partiti giapponesi – per esempio il Partito Socialista democratico del Giappone (PSDG), ma in misura ancora superiore fu sempre un partito di fazioni: usiamo questo termine, piuttosto che quello di "corrente", perché in effetti le correnti dei partiti politici italiani furono sempre, almeno in parte, ideologicamente orientate<sup>27</sup>. Invece la componente ideologica delle fazioni del PLD fu limitata: si trattava (soprattutto in passato) di qualcosa di simile alle consorterie della politica italiana fino alla nascita dei partiti politici organizzati e fino alla proporzionale. In ogni caso, similamente alla Democrazia cristiana italiana, il PLD si sviluppò e consolidò in un vero e proprio sistema politico con un elevatissimo grado di formalizzazione e istituzionalizzazione dei gruppi infrapartitici, ciascuno caratterizzato dal riconoscersi nel nome di un fondatore o leader, il quale provvedeva fra l'altro a negoziare le candidature con gli altri capi fazione e a curare la provvista dei necessari finanziamenti elettorali.

Il sistema elettorale sembrava fatto apposta per rispondere alle esigenze di un assetto del genere, consolidarlo e perpetuarlo. I 500 componenti della Camera dei rappresentanti, infatti, erano eletti in 130 circoscrizioni plurinominali con tre, quattro o cinque seggi in palio, nelle quali, dunque, i partiti maggiori e soprattutto il PLD<sup>28</sup>, presentavano più candidati i quali concorrevano fra loro e con i candidati delle altre forze politiche per la conquista non di uno solo, ma anche di due o tre seggi. Il voto non era trasferibile e ogni fazione del PLD presentava il proprio candidato. Come nel sistema italiano delle preferenze, i candidati appartenenti allo stesso partito svolgevano una doppia competizione: contro i candidati degli altri partiti e contro quelli del proprio. Il voto, infatti, non era trasferibile. Accadeva così che ogni fazione finisse col funzionare come un vero e proprio partito nel partito, mentre i singoli rappresentanti si dotavano di propri comitati di sostegno sul territorio, legati a sé stesso e alla fazione. Questi – i *koenkai* – furono uno strumento di collegamento fra elettori e classe politica, ma anche costose macchine politiche, che richiedevano forti finanziamenti e favorivano la commistione fra politica ed affari.

Il PLD dunque funzionava come un sistema multipartitico di coloro che erano i soli – di fatto – a poter accedere alle cariche di governo: il presidente del partito

---

<sup>25</sup> Per completezza: fra il giugno 1994 e il gennaio 1996, primo ministro fu il socialista Murayama (il primo in cinquanta anni), ma la coalizione tornò ad includere, dopo la parentesi dei dieci – decisivi – mesi precedenti, il PLD.

<sup>26</sup> Si è parlato, non a caso, di *partito ultradominante*, v. A. Di Virgilio e J. Kato, *Factionalisme, Coalitions et fragmentation politique. Qu'est-ce que a vraiment changé dans le système partisan au Japon et en Italie dans le décennie 1990?*, in *Revue Française de Science Politique*, 4, 2001, 587-621.

<sup>27</sup> Secondo B. Richardson, *Japanese Democracy...*, cit., 70-73, PLD e PSDG assomigliano alla DC e al PSI in Italia. Aggiunge anche che i socialisti giapponesi furono altrettanto correntizzati, ma su basi meno personali e più ideologiche.

<sup>28</sup> Il PSDG presentava in realtà due candidate in poche circoscrizioni.



diventava automaticamente (in questo all'inglese) primo ministro, e veniva scelto fino agli anni Novanta in base a complesse trattative interne. La successiva scelta dei ministri corrispondeva alle intese raggiunte e premiava coloro che lo avevano sostenuto dentro il partito. La sopravvivenza del governo non dipendette quasi mai dall'opposizione, ma dagli equilibri interni sempre in movimento: perciò preoccupazione primaria del primo ministro dovette essere sempre quella di difendersi dagli attacchi e dalle critiche delle fazioni che non lo sostenevano. In sintesi: il non avere alle spalle un partito coeso, come per i presidenti del consiglio italiani che pure non hanno mai goduto né di coalizioni compatte né – quando provenivano dalla DC – di un partito di maggioranza saldamente unito, fu un fattore decisivo che minò la forza del primo ministro.

Una seconda ragione di debolezza stava nella natura del PLD, quale tipico *catch-all party*: esso, anche se fino ad anni recenti ebbe le sue basi di consenso soprattutto nelle zone extraurbane (non a caso il sistema delle circoscrizioni plurinominali privilegiava queste per il più alto rapporto seggi-elettori), si rivolgeva a tutta la società giapponese. Ciò favorì la costituzione e la sopravvivenza di gruppi di parlamentari agenti in nome di questo o quell'interesse settoriale, chiamati *zoku* (per esempio: *zoku* dei produttori di riso, o *zoku* del tabacco, e così via). Si trattava di *veto-players* di notevole efficacia, in grado di mettere in difficoltà il governo e il primo ministro, se questi intendevano adottare politiche sgradite (basti pensare che per l'apertura all'importazione del riso si dovette aspettare il governo di alternativa di Hosokawa nel 1993-1994).

Una terza ragione della debolezza governativa e primo-ministeriale stava nell'assetto organizzativo del PLD, nel quale il comitato dei Consiglieri supremi, costituito dai leader più anziani, pur apparentemente semi-pensionati, esercitava una influenza non trascurabile. Esso poteva conferire o togliere legittimazione; non aveva funzione di iniziativa, ma manteneva capacità reattiva e temperava all'occasione ogni eccessivo dinamismo politico del primo ministro. Nella cultura giapponese la deferenza per lo status e per l'anzianità costituisce un fattore rilevante. Inoltre un ruolo lo ebbe a lungo (fino al 2001, in pratica) anche un altro organo di partito, il Consiglio consultivo governo-PLD: anche qui il richiamo al modello di funzionamento del sistema italiano è utile. Così come, in Italia, almeno fino alla transizione (ma con ricadute frequenti anche dopo) le sedi di partito extraistituzionali sono state spesso quelle dove venivano assunte decisioni destinate ad essere meramente recepite dagli organi dello Stato (consiglio dei ministri o Camere), così in Giappone nessun provvedimento rilevante veniva messo all'ordine del giorno del governo senza prima aver avuto il via libera del Comitato consultivo partito-governo del PLD<sup>29</sup>.

A livello istituzionale, poi neanche l'organizzazione dell'esecutivo e il ruolo delle grandi burocrazie tecnocratiche aiutavano il governo: i due aspetti sono correlati, ma partiamo dalle seconde, che costituiscono uno dei più noti elementi della effettiva forma di governo del Giappone.

L'importanza delle alte (e medie) dirigenze dei grandi apparati dello Stato (l'alta e altissima burocrazia) nello sviluppo del Giappone risale, in realtà, ai tempi della Restaurazione Meiji, e non ha sostanzialmente conosciuto interruzione<sup>30</sup>: si è

---

<sup>29</sup> B. Richardson, *Japanese Democracy...*, cit., 100-101.

<sup>30</sup> Furono i modernizzatori della Restaurazione a ricorrere a una burocrazia forte nel tentativo, riuscito, di fare del Giappone in un trentennio o poco più l'unica potenza asiatica in grado di competere con l'Occidente. La classe di alti burocrati seppe sopravvivere all'occupazione americana ed anzi farsi addirittura protagonista del

cominciato a fare i conti con essa, proprio in nome dell'autonomia del governo e della sua capacità di indirizzo, in ossequio al principio democratico, solo negli ultimi anni (anche se tentativi di riforma costellano tutto il secondo dopoguerra<sup>31</sup>).

Si può capire perché la burocrazia ha assunto un ruolo così centrale: quale strumento prima per la rincorsa all'occidentalizzazione, poi per le politiche imperialiste, poi ancora per la ricostruzione e la crescita economica. Obiettivi perseguiti non tanto grazie a inesistenti o inadeguate autonomie sociali e private, ma per impulso esterno. Anche dopo il 1945, come e più che in Italia, si ebbe uno sviluppo affidato appunto alle grandi amministrazioni dello Stato, nonché alla loro capacità di fare sistema con il mondo delle imprese private, disposte a farsi dirigere, e, naturalmente, aiutare e sostenere anche con poderose risorse finanziarie pubbliche, distribuite del resto in perfetta unità di intenti con questa o quella fazione, questo o quel gruppo di interesse. Così la compenetrazione fra affari, politica e burocrazia è stata fortissima e i passaggi da ruoli di alta dirigenza burocratica alla dirigenza di imprese private una costante.

Per riassumere questo fenomeno in un dato simbolico che dà la misura del particolarissimo rapporto fra politica e alta amministrazione, basti dire che fino al 2001 a rispondere alle interrogazioni parlamentari alla Dieta andavano non i ministri o i viceministri, ma gli alti burocrati. Non era scarso rispetto verso il Parlamento: è che in materia di politiche pubbliche concrete, essi venivano considerati gli unici effettivamente in grado di interloquire con i rappresentanti del popolo, quasi si trattasse di questioni nelle quali l'indirizzo politico di governo non fosse coinvolto.

Come nell'ordinamento italiano fino alla legge 400/1988, gli uffici del primo ministro in quanto tali erano dotati di personale proprio assai limitato, quasi che la funzione di direzione politica potesse essere svolta da poche persone; così in Giappone come in Italia, il personale aggiuntivo operava in posizione di comando, tratto dai singoli dicasteri anche a rotazione. La carriera di tale personale continuava a dipendere prevalentemente dal dicastero di provenienza, in un contesto in cui lo spirito di corpo e un elevato grado di identificazione fra funzionario e struttura assai forti.

L'alta mobilità ministeriale, per lungo tempo, ha fatto dei ministri veri e propri ostaggi dei rispettivi dicasteri: quasi più i rappresentanti al vertice dell'esecutivo delle linee permanenti del ministero che non gli interpreti di un indirizzo politico fissato in consiglio dei ministri e coordinato dal primo ministro. Ciò si è talvolta tradotto in veri e propri scontri fra primo ministro e ministri dei dicasteri più importanti (a partire da quello dell'economia e delle finanze), tendenti a interpretare politiche proprie<sup>32</sup>. Questa analisi è confermata dai tentativi di riorganizzazione del governo e degli uffici del primo ministro (a partire dai tempi di Yasuhiro Nakasone), sfociati finalmente nelle riforme del 1998-2001: il contenuto di queste costituisce la riprova indiretta di quanto andiamo descrivendo (v. par. 5).

In conclusione, dunque, si deve dire che il ruolo del primo ministro giapponese, nell'esercizio di poteri sui quali pure formalmente doveva poter contare, fu nella sostanza limitato dalla presenza di una larga pluralità di centri di potere e di influenza coi quali il titolare di quella carica non doveva fare i conti, pena la stessa

---

boom economico: v. K. Mishima, *The Failure of Japan's Political Reform*, in *World Policy Journal*, inverno 2005-2006, 50.

<sup>31</sup> V. A. Morita, *The Past, The Present and The Future of Government Reform*, paper, 13-14 ottobre 2006, simposio della *Korean Association for Public Administration*.

<sup>32</sup> B. Richardson, *Japanese Democracy...*, cit., 102-103.

sopravvivenza della propria doppia leadership di partito e di governo: quasi una conferma della teoria dei *veto players* di George Tsebelis<sup>33</sup>. Ruolo delle fazioni nel PLD, conseguente breve durata dei governi, continua necessità di negoziare ogni scelta governativa, ruolo delle burocrazie non elettive, ruolo dei gruppi monotematici, pluralità dei fattori di condizionamento del sistema delle decisioni collettive, compenetrazione fra politica-burocrazia-affari, mancanza di adeguate strutture di sostegno alla politica del governo: un'impressionante coacervo di forze prevalentemente informali – come è stato definito<sup>34</sup> – ha ridotto drasticamente il concreto esercizio del potere indipendente dei primi ministri per tutto il periodo fra il 1955 e il 1993, cioè durante il quarantennio del *sistema '55*<sup>35</sup> e, a ben vedere, anche dopo, almeno fino alla *premiership* di Koizumi.

Ciò corrispondeva però a caratterizzanti elementi della cultura sociale e politica giapponese, alla quale risultava congeniale un sistema delle decisioni collettive pluralistico, decentrato, basato su accomodamenti negoziati fra più attori. Si trattò di una sorta di *democrazia contrattata*, noi potremmo dire *consociativa*, non tanto in senso politico-partitico, tuttavia, quanto in senso sociale, figlia cioè di una società nella quale i valori comunitari, tendenzialmente organicistici, hanno fin qui avuto la meglio su quelli individualistici e conflittuali, sì che si è in genere privilegiato processi di direzione *bottom-up*, piuttosto che *top-down*, che provenissero in certo senso relativamente dal basso piuttosto che frutto di direzione politica dall'alto.

5. Importanti fenomeni di innovazione politico-istituzionale non si prestano a spiegazioni monocausali, dipendono sempre da una pluralità di ragioni che, in un dato momento storico, emergono contestualmente e si alimentano l'un l'altra, producendo l'esigenza del cambiamento, finalmente in grado di travolgere o ridimensionare gli altrettanto molteplici fattori di resistenza. Non diverso il caso del Giappone negli anni Novanta. Se si vuole, tuttavia, esprimere una valutazione sintetica si può affermare che così come accadde in Italia più o meno negli stessi anni, il sistema politico-istituzionale giapponese i cui caratteri abbiamo descritto fin qui entrò in crisi a seguito della sua conclamata incapacità di fornire le prestazioni che da esso la società giapponese nel suo complesso si attendeva; fu questa la ragione per cui la diffusa corruttela e compenetrazione fra politica, burocrazia e affari che pure c'era sempre stata, cominciò ad apparire non più tollerabile, tanto più in un contesto internazionale mutato<sup>36</sup>, provocando scossoni molto forti e rendendo

---

<sup>33</sup> G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton U. Press, 2002, nn a caso richiamato da E. O'Malley, *Investigating the Effects...*, cit. (141)..

<sup>34</sup> B. Richardson, *Japanese Democracy...*, cit., 104. Questi osserva che occasionalmente ci furono primi ministry dotati di autorevolezza: ma furono l'eccezione, non la regola.

<sup>35</sup> Concorda J. A. A. Stockwin, *Governing Japan...*, cit., 97: parlando in termini generali, dice, è ragionevole descrivere il primo ministro giapponese come debole o comunque solo moderatamente efficace. Del resto, aggiunge, il governo non è stato mai il vero centro di decisione politica, diversamente da ciò che ci si attende dal modello britannico. La tendenza in Giappone è per un sistema decisionale che si disperde in processi spesso estenuanti di consultazione e costruzione del consenso. Ciò, conclude, da un lato produce esiti per lo più conservatori, dall'altro - una volta che la decisione è stata assunta – assicura che la sua attuazione si sviluppi senza grandi resistenze (*ibi*).

<sup>36</sup> Non ci riferiamo qui tanto agli aspetti della globalizzazione economica, pur rilevanti: quanto alla circostanza che a partire dalla guerra del Golfo del 1990, il crescendo di crisi regionali ha reso sempre più difficile per il Giappone evitare di assumere impegni corrispondenti alla dimensione della sua economia (e alla sua necessità di risorse energetiche). E' stato proprio il suo principale alleato a spingere il paese verso maggiori assunzioni di responsabilità e, in questo quadro, prima ancora verso il necessario presupposto di queste: un sistema delle decisioni collettive più trasparente, più efficiente, più rapido.

concretamente possibile ciò di cui – a ben vedere – si era parlato più volte, ma sempre senza che fosse possibile avvicinarsi a soluzioni concrete.

Fu l'incapacità di fronteggiare le conseguenze dello scoppio della c.d. *bubble economy*, che si era andata autoalimentando di spettacolari speculazioni immobiliari e spesa pubblica per grandi e talvolta inutili opere per esplodere appunto a cavallo fra la fine degli anni Ottanta e primi anni Novanta, a provocare la fine del *sistema 55*. Gli scandali fecero il resto. Il quadro delle convenienze cambiò: ciò indusse le elites politiche a rimettere in discussione il modello tradizionale di decisioni collettive, alla ricerca di un maggior dinamismo sociale, economico e politico, di una più incisiva capacità di scelta, anche a prezzo di minore concertazione, con riforme che a tutti i livelli producessero la rimessa in moto del meccanismo produttivo del paese. L'obiettivo era uscire da quel cocktail di conservatorismo, dirigismo, iperregolazione che dopo aver concorso ad assecondare una crescita che aveva fatto di quella giapponese la seconda economia mondiale, ormai – mutati i tempi e i ritmi dell'economia mondiale – non garantiva più lo sviluppo<sup>37</sup>.

Fu la politica a muoversi per prima, spinta dagli scandali che si erano fatti sempre più frequenti. Basti pensare che, dopo il Nobel Eisaku Sato (1964-1972), fra il 1972 e il 1989, *tutti* i primi ministri giapponesi furono costretti a dimettersi a seguito del coinvolgimento in scandali. Nell'ordine: Kakuei Tanaka, Yasuhiro Nakasone, Noboru Takeshita ed anche Sosuke Uno (solo quest'ultimo per vicende strettamente personali).

Il primo presidente e primo ministro scelto dall'PLD espressamente all'insegna di una leadership pulita fu Toshiki Kaifu (1989-1991). Nato nel 1931 era anche il primo che non poteva aver avuto responsabilità personali nella Seconda guerra mondiale. Fu col suo governo che si riavviarono i tentativi di combattere la corruzione e consolidare il cicolante potere del partito di maggioranza, battendo la strada di una riforma elettorale che superasse i collegi plurinominali, considerati fra le cause dell'illecito finanziamento della politica.

Non era la prima volta che si parlava di cambiare la legge elettorale<sup>38</sup>, ma ora il sistema politico aveva cominciato a mettersi in movimento: verso la fine del 1988 alcuni giovani deputati PLD uniti in un *Gruppo di studio della politica* chiamato *Utopia*, aveva sottoposto alla dirigenza del partito un progetto basato su collegi uninominali e seggi proporzionali; poco dopo il primo ministro Takeshita aveva messo in pedi un *Comitato per la riforma politica*.

In realtà le proposte degli anni Novanta si devono ricondurre a precedenti assai più lontani: furono almeno tre i principali tentativi di riforma elettorale che precedettero quella introdotta, infine, nel 1994. A metà degli anni Cinquanta una proposta di introdurre il *plurality*, inizialmente condivisa dal PSG, fu poi combattuta con successo dall'opposizione per il timore che permettesse al PLD di conquistare i due terzi di seggi necessari per la revisione costituzionale (si arrivò comunque all'approvazione della Camera dei rappresentanti)<sup>39</sup>. La questione non fu mai del tutto abbandonata: basti pensare che nel 1970 veniva istituito il *settimo* comitato

---

<sup>37</sup> Si tende a ignorare in Europa che a partire dai primi anni Novanta, il Giappone ha conosciuto continuativamente ciò che in termini economici si chiama *deflazione*, con un vero e proprio crollo dei valori immobiliari e una correlata riduzione dell'attività economica, limitata solo grazie a un massiccio ma alla lunga insostenibile *deficit spending*. I valori di case e terreni, a Tokyo, hanno cominciato lentamente a risalire solo a partire dalla seconda metà del 2004.

<sup>38</sup> Secondo J. A. A. Stockwin, *Governing Japan...*, cit., 121, la legge elettorale sarebbe l'argomento al quale è stato dedicato più inchiostro in Giappone, ad eccezione – forse – della critica alla burocrazia governante...

<sup>39</sup> Ennesima similarità con le vicende italiane.

parlamentare consultivo per la riforma elettorale. Nel 1973 il primo ministro Eisaku Sato propose un "sistema uninominale corretto da rappresentanza proporzionale" con rapporto fra seggi uninominali e proporzionali 60-40%. Egli riprendeva proposte avanzate senza esito dal Partito socialista democratico (staccatosi dal Partito socialista negli anni Sessanta). Ne seguì di nuovo una strenua opposizione con manifestazioni di piazza, e il governo dové battere in ritirata. Infine, nel 1991 fu la volta del governo Kaifu a presentare un progetto ancora sulla base di un sistema misto con 301 collegi uninominali e 200 seggi proporzionali. L'opposizione, convinta si trattasse di un espediente per perpetuare il potere del PLD, fece di nuovo le barricate; Kaifu prima minacciò invano lo scioglimento della Camera, ma i sondaggi erano pessimi, non fu creduto e dovette dimettersi, per aprire la strada all'ultimo governo PLD prima della transizione, affidato al settantaduenne Kiichi Miyazawa che non riuscì né a varare la riforma elettorale (sulla quale mancava come sempre il consenso fra PLD fautore del sistema maggioritario da una parte e PSG e Komeito fautori di formule ispirate al modello tedesco) né ad evitare la sconfitta del partito alle elezioni del 18 luglio 1993, dopo lo scioglimento anticipato a seguito di una mozione di sfiducia<sup>40</sup>.

Il PLD perse oltre cinquanta seggi, e restò in minoranza. Ne derivò la nascita del primo governo senza PLD, evento che simboleggia la fine del *sistema 55*: anche se, come si è già visto, il PLD tornò presto al potere (già nel 1994) ed anche alla guida del governo (nel 1996), da allora in poi si è trattato sempre di *governi di coalizione*. A guidare una coalizione composta di ben otto partiti, tutti tranne appunto PLD e partito comunista (PCG)<sup>41</sup>, fu scelto un riformatore, già deputato PLD e leader del Nuovo Partito del Giappone, costituito insieme ad un altro riformatore Ichiro Ozawa<sup>42</sup>, in nome della lotta alla corruzione e del riformismo<sup>43</sup>: sarebbe presto finito a sua volta travolto da accuse di cattivo uso di fondi elettorali negli anni Ottanta, ma la sua maggioranza fece in tempo a varare l'apertura del mercato del riso e la riforma elettorale perché nel nuovo contesto politico maggioranza e opposizione si trovarono d'accordo sull'urgenza di dare al paese una nuova legge, approvata nel gennaio 1994, e anche nuove norme sul finanziamento della politica<sup>44</sup>.

La legge elettorale del 1994 prevedeva un sistema misto con 300 collegi uninominali e ora, dopo una lieve riduzione del numero dei rappresentanti, 180 seggi attribuiti su base proporzionale di lista in 11 circoscrizioni composte da un minimo di 7 a un massimo di 33 seggi, con doppio voto, liste bloccate, formula d'Hondt, sbarramento per l'accesso al riparto del 2%<sup>45</sup>. Essa è stata accompagnata

---

<sup>40</sup> La crisi di delegittimazione ormai aperta sfociò in una serie di scissioni dal PLD; nacquero nuovi partiti all'insegna della riforma della politica: *Nihonshinto* (Partito del nuovo Giappone), *Shinseito* (Partito della nuova vita), *Sakigake*.

<sup>41</sup> PSG, *Komeito*, *Nihonshinto*, *Shinseito*, *Sakigake* ed alcuni minori.

<sup>42</sup> Trasformare la nazione, non solo combattere gli scandali; superare il pacifismo costituzionalizzato, questo il programma di I. Ozawa, autore di un volume dal titolo, traducendolo in italiano, *Bozza per un nuovo Giappone: ripensare una nazione*, Tokyo, 1992,

<sup>43</sup> Su queste vicende v. O. Hideo, *Forces for Political Reform: the LDP's Young Reformers and Ozawa Ichiro*, in *Journal of Japanese Studies*, 22, 1996, 269-294.

<sup>44</sup> Una completa ricostruzione dei tentativi di riforma elettorale si ritrova in S. R. Reed e M. F. Thies, *The Causes of Electoral Reform in Japan*, in M. S. Shugart e M. P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford U. Press, 2001, 152-171.

<sup>45</sup> Sulle vicende elettorali giapponesi e sulle trasformazioni del sistema politico che hanno accompagnato e seguito la riforma, in italiano, v. A. Boselli, *Come in Italia? Riforme elettorali e sistema politico in Giappone*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 50, 2003, 73-121; nonché E. Bertolini, *Giappone: la privatizzazione*

dalla riforma del sistema di finanziamento della politica, che ha introdotto forme di finanziamento pubblico, accompagnate dal divieto di finanziamento privato delle fazioni infrapartitiche (permesso invece il finanziamento privato del singolo candidato). Entrambe le innovazioni anche se non hanno portato al superamento delle fazioni nel PLD, certamente ne hanno ridimensionato fortemente il ruolo e l'influenza: di ciò è prova la modifica, negli anni successivi, del sistema di selezione del presidente del PLD. Essa avviene non più per concertazione fra le fazioni, ma attraverso un voto trasparente cui concorre, accanto ai membri della Dieta, un congruo numero di rappresentanti delle organizzazioni territoriali del partito. Questa apertura ha ridimensionato ulteriormente il potere dei capi fazione e, per fare l'esempio più eclatante, permise nel 2001 il successo della candidatura di Junichiro Koizumi, il quale ottenne fra i rappresentanti locali 130 suffragi su 141, pur avendo ottenuto meno della metà degli altri voti (168 su 357).

Non è possibile analizzare in dettaglio qui le numerose trasformazioni che il sistema partitico giapponese conobbe nella lunga fase di transizione che accompagnò e seguì la riforma elettorale: essa avrebbe trovato una stabilità solo con la lunga leadership di Koizumi (2001-2006), dopo che al governo Hozokawa e al successivo brevissimo governo di Tsutomu Hata (durato solo due mesi per il ritiro dalla maggioranza del PSG), seguirono il governo Murayama (un socialista di 70 anni) e, infine, il ritorno alla guida del governo dei liberaldemocratici con Ryutaro Hashimoto. Il primo fu molto criticato per la gestione dell'emergenza dopo il terremoto di Kobe del 17 gennaio 1995 (che ebbe l'effetto di mettere in luce gravi inefficienze della protezione civile e, ancor prima, della pianificazione territoriale, con conseguenze anche politiche: un po' come accadde in Italia dopo il terremoto in Irpinia del 1980); il secondo, potente capo fazione, considerato un sostanziale oppositore del rinnovamento, nondimeno si trovò a varare alcune delle più rilevanti riforme del periodo: dette avvio all'elaborazione di proposte relative all'assetto del governo e dell'ufficio del primo ministro, liberalizzò il mercato finanziario di Tokyo, avviò la riforma fiscale. Governò per un biennio, ma non riuscì a invertire il negativo andamento dell'economia, perse le elezioni per la Camera dei consiglieri del luglio 1998, e si dimise, costretto a non ricandidarsi, almeno momentaneamente, alla guida di partito e governo. Gli successe così Keizo Obuchi (che tra gli altri sconfisse Koizumi alla sua seconda candidatura). Obuchi negoziò l'ingresso al governo del Partito liberale di Ichiro Ozawa, la cui spinta riformatrice produsse la riduzione del numero dei componenti della Camera dei rappresentanti a 480 e il varo del progetto di riforma del governo delineato durante il governo Hashimoto, fondato anche sulla riduzione del numero dei ministri; inoltre il ruolo dei burocrati fu ridimensionato. Obuchi venne poi colto da infarto nell'aprile del 2000 e sostituito in emergenza dal leader di una delle fazioni più influenti, Yoshiro Mori, anche lui coinvolto a suo tempo nello scandalo *Recruit*. Fortemente impopolare Mori guidò un altro governo di breve durata e fu costretto alle dimissioni e sostituito nel 2001, infine, da Koizumi, il quale, avvalendosi come si è visto del consenso plebiscitario della base del partito, sconfisse a sorpresa Ryutaro Hashimoto, che si era ricandidato. Yoshiro Mori, peraltro, aveva fatto in tempo a dare avvio all'applicazione delle riforme amministrative e dell'assetto dell'esecutivo impostate dal governo Hashimoto e legislativamente varate dal governo Obuchi.

6. Junichiro Koizumi è stato il primo capo di governo giapponese del quale si possa dire che abbia interpretato il suo ruolo in maniera che corrisponde largamente alle teoriche attuali sulla presidenzializzazione degli esecutivi nelle forme di governo parlamentari.

Non vi è alcun dubbio che, come vedremo, egli di suo abbia molto concorso a determinare un esito del genere: nel senso che egli, come vedremo, ha compiuto scelte che – nello stesso contesto – altri probabilmente non avrebbe compiuto; e che, inoltre, abbia deliberatamente e consapevolmente voluto caratterizzarsi per uno stile di governo fortemente personalizzato e per molti aspetti di rottura rispetto alla tradizione dei capi di governo del suo paese.

Al tempo stesso è pure sicuro che Koizumi, grazie alle riforme del periodo 1994-2001, ha potuto avvalersi di risorse istituzionali e legislative sulle quali nessun predecessore aveva potuto contare; e che, ancor più, si è trovato ad agire in un contesto politico sociale diverso da quello dei predecessori. Di alcune di queste novità abbiamo detto: il diverso contesto internazionale, la ormai avviata trasformazione del sistema politico, la confermata egemonia – per mancanza di alternative – del partito liberaldemocratico, unita al ridimensionamento delle fazioni interne, il largo se non generalizzato consenso sia sulla necessità di perseguire maggiore efficienza a tutti i livelli sia su una strategia di rilancio dell'economia fondata su un diverso rapporto pubblico-privato, minore spesa pubblica e conseguenti necessarie riforme. Ad altri abbiamo solo fatto cenno e dobbiamo ora parlarne, con particolare riferimento alla *riforma del governo centrale*, come è stata nel suo complesso chiamata.

Il progetto di riforma del governo centrale era stato avviato nel giugno 1998 (governo Hashimoto); fu approvato nel luglio 1999 (governo Obuchi) e avviato ad attuazione nel gennaio 2001 (governo Mori) secondo un calendario meticolosamente prestabilito. Faceva parte di una strategia più ampia relativa a tre ambiti: (a) il *rapporto fra legislatori-politici e grandi burocrati* (da modificarsi per consentire una più efficace attuazione dell'indirizzo politico centrale); (b) il *rapporto pubblico-privato* (in ossequio alla *new public management theory*, consistente in un ampio processo di privatizzazione, accompagnato dall'istituzione di autorità amministrative indipendenti); (c) il *rapporto centro-periferia* (decentramento politico-amministrativo unito a riordino delle circoscrizioni territoriali: i comuni passarono da 3.200 a 1.820)<sup>46</sup>.

La documentazione, in inglese, offerta dallo stesso governo giapponese consente di cogliere le finalità perseguite dalla riforma del governo centrale: costruire un sistema che assicuri una più efficace *leadership* politica; riorganizzare e ridurre il numero dei dicasteri; assicurare maggiore trasparenza; ridurre il peso e il costo della burocrazia (obiettivo specifico: ridurre i dipendenti dello stato del 25% entro il 2011). In relazione al primo punto, si legge testualmente: «il primo pilastro del rafforzamento dell'esecutivo è accrescere la capacità di indirizzo del primo ministro...». Tale obiettivo viene perseguito superando anche il dualismo governo-partito (il riferimento è alla prassi di sottoporre a comitati programmatici del PLD i progetti dell'esecutivo per averne il via libera preventivo). Si cercava, in altre parole,

---

<sup>46</sup> Alcuni dei punti di questo programma sono ancora da realizzare: della privatizzazione delle poste, dopo autostrade e mercati finanziari, si sa e ne riparleremo; quanto alla regionalizzazione è fra i contenuti del programma del governo Abe, attualmente in carica.

di far sì che le funzioni di progettazione e pianificazione delle principali politiche pubbliche avvengano in sede di governo, e in particolare, nell'ambito del gabinetto del primo ministro. Presupposto di ciò erano considerati la riorganizzazione e il rafforzamento, anche in termini di personale, dell'ufficio del primo ministro.

L'obiettivo fu perseguito mediante una serie di emendamenti alle due leggi che abbiamo già evocato nel par. 3, la legge sul governo n. 5 del 1947 e la legge sull'organizzazione del governo n. 120 del 1948, e mediante l'approvazione della legge istitutiva dell'ufficio di gabinetto del primo ministro. Fra i contenuti principali della riforma possiamo annoverare: la riduzione dei ministri da 20 a 14 (con possibile deroga fino a 17); l'istituzione dell'ufficio di gabinetto del primo ministro (con al vertice un ministro); l'attribuzione a tale ufficio di funzioni di coordinamento politico fra più dicasteri con espresso riconoscimento ad esso di uno stato giuridico più elevato rispetto ai ministeri; l'istituzione della figura del ministro senza portafoglio con funzioni speciali delegate; l'affidamento ai sottosegretari parlamentari presso i ministeri del compito specifico di rappresentare il governo in Parlamento (escludendo da questa funzione i burocrati)<sup>47</sup>; la concentrazione di 89 enti vari in 59 istituzioni amministrative indipendenti; la riduzione dei dipartimenti centrali dell'amministrazione dello Stato da 128 a 96 e la riduzione delle divisioni da 1.200 a 1.000.

In particolare, riguardo a ciò che qui interessa, si legge nelle relazioni illustrative delle riforme di cui stiamo parlando: nel nuovo contesto interno e internazionale «è diventata un'esigenza imprescindibile trovare le forme per rafforzare l'indirizzo politico-amministrativo del governo e del primo ministro in modo che si possano prendere e attuare decisioni strategiche e di alta amministrazione». L'enfasi è posta sul principio di sovranità popolare espressamente richiamato, ora, dall' art. 1 della legge 5/1947 a giustificare, si legge pure, «la leadership del primo ministro all'interno del governo».

Tale leadership comporta adesso, fra l'altro, il potere del primo ministro di sottoporre al consiglio le direttive base sulle principali politiche pubbliche (politica estera e di sicurezza; amministrazione e finanza; economia e bilancio dello Stato; organizzazione e personale)<sup>48</sup>. La leadership politico amministrativa del primo ministro è espressamente specificata nella legge: e con essa il ruolo del gabinetto e del suo segretariato in quanto uffici direttamente serventi il primo ministro. Tutto ciò è accompagnato dalla previsione di nuove posizioni all'interno del gabinetto, da una nuova flessibilità organizzativa e della possibilità di dotarsi di esperti tratti anche dall'esterno. Dello status rafforzato rispetto ai singoli ministeri dell'ufficio di gabinetto si è detto: ad esso si unisce l'istituzione dei ministri senza portafoglio per compiti speciali, dotati per legge di espresso potere di coordinamento nei confronti di singole branche della pubblica amministrazione. Inoltre vengono istituiti quattro organi collegiali interministeriali, presieduti dal primo ministro (o dal capo del suo ufficio di gabinetto, ministro a sua volta): fra questi il Consiglio economico e fiscale

---

<sup>47</sup> Anche questa scelta è spiegata come strumentale rispetto al fine del «rafforzamento della leadership politica», in questo caso di ciascun singolo ministro.

<sup>48</sup> Un potere rilevante che si è tradotto nella prassi di Koizumi e di Abe di presentare in occasione della prima riunione del governo le *proprie* linee di indirizzo politico, considerate espressamente come impegnative nei confronti di ciascun componente dell'esecutivo. Si legge, per esempio, che il 26 settembre 2006 Shinzo Abe «ha chiesto ai componenti del governo di assolvere alle loro funzioni nel rispetto delle seguenti direttive politiche fondamentali...». La gerarchizzazione all'interno dell'esecutivo emerge nitidamente.



(CEFP), la cui espressa funzione è garantire al primo ministro l'effettiva guida delle politiche economiche e fiscali del governo<sup>49</sup>.

La strategia dell'innovazione è dunque chiara: rafforzare (in nome della sovranità popolare) la funzione di indirizzo politico del governo rispetto soprattutto alle burocrazie tecnocratiche dei singoli dicasteri; rafforzare specificamente il potere del primo ministro di proporre i principali indirizzi e poi assicurarne l'attuazione dotandolo di strumenti *ad hoc* e potere di coordinamento; rafforzare i singoli ministri all'interno dei dicasteri.

Junichiro Koizumi diventa presidente del PDL e primo ministro nell'aprile del 2001, a 59 anni. Guiderà in tutto tre governi. Aveva avuto un padre parlamentare e un nonno ministro: un politico di terza generazione, dunque. Dopo buoni studi anche a Londra (*University College*), nel 1970 era stato segretario del ministro delle finanze Takeo Fukuda; fu poi eletto per la prima volta alla Camera dei rappresentanti, trentenne, nel 1972, per unirsi alla fazione Fukuda ed essere rieletto dieci volte. Fu vice-ministro delle finanze nel 1979 (a 37 anni) e ministro della sanità nel 1988 (a 46 anni); poi ancora alle poste nel 1992 e di nuovo alla sanità dal 1996 al 1998. Era tutto, dunque, ma non un *oustider*. A partire dal 1994, tuttavia, aveva costituito una nuova fazione di parlamentari riformatori, insieme a Yamasaki Taku e Kato Koichi (chiamata *YKK*). Sostenuto da essa fallì il tentativo di essere eletto presidente del partito nel 1995 e nel 1999. Dopo che Yamasaki e Kato presentarono invano una mozione di sfiducia contro Yoshiro Mori, rimase l'ultimo vessillifero dei rinnovatori, riuscendo a imporsi, infine, grazie al voto dei delegati provinciali nel 2001, sconfiggendo Ryutaro Hashimoto.

La sua strategia di governo fu necessariamente rivolta a tentare di rivitalizzare un'economia in crisi, facendo ricorso a una politica di liberalizzazioni e privatizzazioni. Simbolo di essa fu subito la privatizzazione delle poste: queste, nelle aree rurali del paese, svolgevano (e svolgono tuttora) funzioni bancarie, raccogliendo i risparmi di milioni di persone, al punto da essere una delle più grandi istituzioni finanziarie del mondo. Nel contempo, per fronteggiare la crisi fiscale (con un debito pubblico dell'ordine del 160% del Pil), non esitò a ridurre i sussidi alle costruzioni di infrastrutture e allo sviluppo delle aree rurali. Questa politica si tradusse consapevolmente in uno spostamento della base sociale del PLD: questa aveva avuto tradizionalmente il suo caposaldo proprio nelle aree extraurbane e nelle campagne. In cambio Koizumi rafforzò il PLD nelle aree urbane.

A questa strategia unì un'astuta combinazione di ulteriore rafforzamento della storica alleanza con gli Stati Uniti (fino al dispiegamento della Forza di autodifesa del Giappone in Iraq, sia pure, come l'Italia, a guerra finita) e di rilancio dell'identità e dell'orgoglio nazionale, scegliendo – a dire il vero senza iattanza e rivendicando di farlo a titolo personale (quasi ciò fosse immaginabile) – di visitare annualmente a metà agosto (dal 13 agosto 2001) il tempio Yasukuni dove sono raccolti molti caduti di guerra, fra cui anche 14 criminali di guerra condannati a morte: un gesto sgradito sia a Corea e Cina sia agli stessi Stati Uniti (che avevano voluto il processo di Tokyo non meno del processo di Norimberga).

---

<sup>49</sup> Gli altri Consigli sono il Consiglio per le politiche scientifiche e tecnologiche; il Consiglio per le politiche di prevenzione delle calamità; il Consiglio per la promozione dell'uguaglianza di genere. Queste notizie e le citazioni fra virgolette sono tutte tratte da documenti ufficiali pubblicati sul sito del governo giapponese [www.kantei.go.jp](http://www.kantei.go.jp). Si veda anche, *ibi*, il testo *Q&A on the Central Government Reform* a cura di Okamoto Masakatsu, esperto del "Quartier generale sulla riforma amministrativa del governo centrale" (dicembre 2000).

Il mix di neoliberalismo e moderato neonazionalismo con riaffermazione di un ruolo attivo nel mondo del Giappone e lo stile personale, diretto, continuamente rivolto a stabilire un dialogo senza mediazioni con il giapponese medio hanno assicurato nel tempo, nei sondaggi, percentuali di approvazione popolare senza paragoni: l'85% del giugno 2001 non poteva essere mantenuto, ma Koizumi fu comunque in grado di mantenersi quasi sempre oltre il 60%, con punte in basso oltre il 40-45%. Questa popolarità si alimentò anche della rivendicazione, da parte sua, di aver scelto i ministri del suo governo (ed averli sostituiti senza troppi complimenti quando ciò gli parve opportuno), per la prima volta senza consultare le fazioni del PLD né tanto meno piegarsi a trattative con esse<sup>50</sup>.

Una consultazione dei siti del governo giapponese è istruttiva per chi cercasse conferma dello *stile Koizumi* e del livello di personalizzazione raggiunto dalla figura del primo ministro nel suo quinquennio. Sin dall'inizio del suo mandato, egli aveva fatto predisporre dal suo ufficio pubbliche relazioni una circolare inviata per e-mail a chi ne facesse richiesta (oltre un milione e mezzo di iscritti, secondo quanto dichiarato), stesa in forma di diario del primo ministro rivolto ai lettori. Ogni numero cominciava con le parole "sono Junichiro Koizumi", cui seguiva una specie di resoconto rigorosamente in prima persona ("ho fatto", "ho detto", "ho deciso", "ho voluto", "ho ritenuto di...", eccetera) delle cose fatte, che reputava importante riferire. Frequenti le citazioni di poeti e scrittori antichi, ed evidente il tentativo di porsi alla stregua di una sorta di continuatore dello spirito del rinnovamento dell'epoca Meiji. Chi legge sorriderà nell'apprendere che questi settimanali appuntamenti avvenivano sotto questo titolo: *Cuor di leone – Messaggio del primo ministro J. Koizumi*. La testuale spiegazione la diceva lunga sull'immagine che Koizumi voleva dare di sé: «il titolo 'Cuor di leone' intende far riferimento alla acconciatura del primo ministro, che somiglia alla criniera di un leone, e alla sua incrollabile volontà di portare avanti le riforme strutturali...».

Sotto il profilo strettamente costituzionale, vi è peraltro una riprova assai significativa dell'interpretazione data da Junichiro Koizumi al ruolo del primo ministro. Ci riferiamo alla notissima vicenda di quello che egli stesso volle chiamare lo «scioglimento postale»: quando, bocciato dalla Camera dei consiglieri il controverso progetto di legge sulla privatizzazione delle poste (dopo che la Camera dei rappresentanti, sia pure di stretta misura e con 37 voti liberaldemocratici contro, l'aveva approvato), Koizumi scelse di fare appello anticipato al corpo elettorale, punendo gli avversari attraverso uno *scioglimento per interposta camera*. Essendo la Camera alta organo permanente (si rinnova per la metà ogni tre anni e non è suscettibile di scioglimento), egli decise di sciogliere proprio il ramo della Dieta che bene o male aveva votato il suo progetto. Un'evidente forzatura e un notevole azzardo politico, pur ben calcolato, seguito poi da scelte draconiane in ordine alle candidature, fatte in qualità di presidente del partito escludendo sistematicamente gli avversari della riforma e presentando nei collegi contro quelli di loro che si fossero ricandidati ad altro titolo forti nuove personalità da lui reclutate, come si direbbe in Italia, nella società civile piuttosto che nel partito.

La scelta pagò e alle elezioni del settembre 2005 il PLD riportò una spettacolare vittoria che permise a Koizumi di formare il suo ultimo governo, da lui denominato *Governo per il completamento delle riforme*, prima di dimettersi, in ossequio alle

---

<sup>50</sup> Su questo punto, v. T. Shinoda, *Koizumi's Top-Down Leadership in the Anti-terrorism Legislation: the Impact of Political Institutional Changes*, in *SAI Review*, vol. XXIII, 1, 2003, 24.

regole interne di partito (che prevedono un limite di mandato), nell'autunno 2006, dopo aver passato la mano a Shinzo Abe, già ministro di stato capo del suo ufficio di gabinetto<sup>51</sup>.

Si può affermare in conclusione che facendo ricorso alle risorse istituzionali che il primo ministro in Giappone aveva avuto almeno dall'entrata in vigore della Costituzione in poi (a partire dal potere di scioglimento della Camera bassa e dalla nomina e revoca dei ministri), avvalendosi delle nuove risorse istituzionali messe a disposizione dalle descritte riforme del governo del triennio 1998-2001, facendo uso senza risparmio e con fantasia innovativa dei moderni mezzi di comunicazione, compiendo talora scelte anche audaci e presentandosi deliberatamente come colui che sceglie e decide con coraggio – disposto anche a rimettersi in gioco<sup>52</sup>, acquisendo un crescente effettivo controllo del proprio partito, lasciando – infine – elettoralmente vincente e di propria scelta, Junichiro Koizumi è stato assoluto protagonista della tendenza alla presidenzializzazione del vertice dell'esecutivo sviluppatasi nel suo paese, in questo partecipa a pieno titolo del *mainstream* delle forme di governo parlamentari contemporanee occidentali. Con lui la gerarchizzazione dell'esecutivo giapponese è apparsa un fatto compiuto<sup>53</sup>.

7. A soli cinque mesi dal ritiro di Koizumi, non è possibile valutare se l'evoluzione culminata con i suoi governi si consoliderà: se, in altre parole, prevarranno le tendenze degli ultimi quindici anni, oppure se riemergeranno prassi e comportamenti improntati, piuttosto, alle prassi più tradizionali, ovvero se l'ordinamento costituzionale giapponese si assesterà su una linea mediana.

Certamente assai diversa è la personalità e la figura di Shinzo Abe, considerata dai più scialba e modesta. Assai giovane (anzi: il più giovane primo ministro del dopoguerra), il cinquantunenne Abe non ha il carisma né il piglio di Koizumi; tantomeno gli giova il raffronto con l'immediato predecessore. Si vedrà col tempo se è solo questione di stile o anche di sostanza: proprio il carattere apparentemente dimesso e il limitato seguito popolare di Abe, fanno sì che la sua esperienza offra l'opportunità di una seria verifica di quanto si è appena detto, e cioè del carattere permanente o no della tendenza alla presidenzializzazione culminata con il quinquennio di Koizumi.

---

<sup>51</sup> Su questa vicenda, C. Fusaro e T. Takahashi, *Insegnamenti dal Giappone: quando la politica non si fa arginare dal diritto*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2005, 877-880; E. Bertolini, *Giappone: la privatizzazione delle poste...*, cit. Il PLD ottenne 296 eletti su 480 deputati, oltre il 60% ai limiti della maggioranza necessaria per la revisione costituzionale; di questi, 83 furono eletti per la prima volta, con notevole aumento delle donne passate da 34 a 43 (nel PLD da 9 a 26). In 20 casi su 31 i candidati schierati da Koizumi contro uscenti contrari alla privatizzazione postale prevalsero. In aumento la partecipazione elettorale.

<sup>52</sup> Scrive nella sua circolare Koizumi il 26 gennaio 2006, dopo l'ultimo discorso di indirizzo generale alla Dieta, citando le parole di un patriota dei tempi di Tokugawa, Shoin Yoshida: «i veri patrioti non dimenticano mai che facendo il loro dovere possono sempre finire in un fosso...», e commenta: è con questo spirito che ci dedica agli affari pubblici.

<sup>53</sup> Scetticismo sui risultati concreti che Koizumi avrebbe conseguito manifestava C. Molteni, *Giappone: la nascita del governo Koizumi nel segno delle riforme e della continuità*, in Borsa, Molteni e Montessoro (a cura di), *Trasformazioni politico-istituzionali dell'Asia nell'era di Bush*, Bologna, Mulino, 2002: ma si era appena all'avvio della sua lunga esperienza di governo. Contesta che i governi Koizumi abbiano lasciato esiti duratori K. Mishima, *The Failure of Japan's Political Reform*, in *World Policy Journal*, inverno 2005-2006, 47-54, il quale critica aspramente una strategia che giudica «aliena dagli schemi tradizionali della politica giapponese», attribuendo a Koizumi di aver fatto fallire la riforma dell'esecutivo, per non aver fatto uso dei suoi nuovi poteri, ancora troppo rispettoso dell'alta burocrazia. Questo autore considerava Koizumi una «political bubble» destinata a scoppiare, 52.

Per molti aspetti Abe rientra nei parametri dei predecessori: ha fatto studi negli Stati Uniti, dispone di importanti esperienze politiche precedenti, è un politico di terza generazione, ha sposato la figlia di un (discusso) primo ministro degli anni Cinquanta (Nobusuke Kishi), è uomo di fazione (Mori)<sup>54</sup>. Come non manca di sottolineare in ogni circostanza, egli è il primo primo ministro del Giappone nato *dopo* la Seconda guerra mondiale. Ha anche dovuto fronteggiare subito vivaci polemiche per una modesta vicenda di cattiva gestione dei rapporti con i cittadini: in occasione di alcune assemblee popolari indette dal governo i suoi uffici avevano provveduto a pagare alcuni cittadini perché ponessero domande prefabbricate. Significativamente Abe, nell'assumersi in prima persona la responsabilità dell'accaduto si è scusato formalmente, annunciando di essersi inflitto una sanzione, versando alcune mensilità della propria indennità. Anche questo episodio deve considerarsi una conferma indiretta della personalizzazione e dell'accentramento delle responsabilità di governo nella figura del primo ministro.

Altro segnale significativo si può considerare il fatto che Abe, nel formare il suo primo governo, pur rivendicando l'eredità politica coi governi Koizumi, ha cambiato l'intera compagine, confermando un solo ministro (affari esteri): ciò sembra confermare la effettiva discrezionalità del primo ministro nella nomina dei componenti dell'esecutivo.

Quanto alle forme di comunicazione, esse sono nella stessa linea "presidenzialista" del predecessore, con insistita sottolineatura del ruolo del capo del governo. Diversa la denominazione prescelta, nello stile del simbolismo tipico della cultura giapponese, per il proprio governo, manifestamente rivolta a trasmettere un messaggio di ottimismo e di riformismo meno radicale: il *Governo per la costruzione di un Giappone più bello*, esemplare nella sua genericità. Per il resto anche Abe parla e scrive sempre in prima persona, fa dichiarazioni nelle quali compare solo il primo ministro quale motore e garante di tutte le politiche pubbliche<sup>55</sup>. Nel discorso di insediamento, invita i ministri sono a «promuovere le seguenti linee politiche sotto la direzione dell'ufficio del primo ministro». Nel discorso alla Dieta parla di sé stesso come «il leader del paese»; e dichiara: «rafforzerò le funzioni essenziali dell'ufficio del primo ministro e ne affermerò la leadership politica, in modo da assicurare un processo decisionale che permetta di rispondere rapidamente ed efficacemente ai tempi mutevoli di un mondo che si globalizza»; conferma che si doterà di «uno staff tutto scelto da me...», abbandonando ogni rotazione; annuncia lo specifico rafforzamento delle funzioni del primo ministro in materia di sicurezza nazionale, diplomazia e *intelligence*.

Abe estende ancora le forme di dialogo permanente e diretto coi cittadini, istituendo incontri settimanali attraverso la televisione via internet del governo (*Dialogo in diretta col governo*).

---

<sup>54</sup> Il padre Shintaro Abe era stato ministro degli esteri ai tempi di Nakasone (1982). La ridotta circolazione delle elites politiche (assai più limitata che non in Italia, a dire il vero) è testimoniata eloquentemente dalle biografie dei primi ministri giapponesi. Molti di essi, non certo i soli Koizumi e Abe, risultano infatti figli e/o nipoti di capi fazione e uomini di governo, ministri e a volte anche primi ministri: non esclusi alcuni dei maggiori innovatori. Lo stesso Morihiro Hosokawa, il cui breve governo rimase l'unico di vera alternativa in tutto il dopoguerra, aveva avuto un nonno primo ministro (Fumimaro Konoe); il padre di Ryutaro Hashimoto era stato ministro di Kishi; politico era stato anche il padre di Keizo Obuchi; mentre Yoshiro Mori era figlio e nipote di autorevoli sindaci.

<sup>55</sup> Anche nel discorso inaugurale della 165esima sessione della Dieta compare un unico fugace cenno al fatto che il governo è fondato su una coalizione PLD-Nuovo Komeito.

Forse più nazionalista e tradizionalista di Koizumi (ma è presto per giudicare), Abe compie scelte politiche che segnalano autonomia di indirizzo: completa la riorganizzazione dell'esecutivo, trasformando in vero e proprio ministero l'Agenzia per l'autodifesa nazionale (una novità carica anch'essa di significati); riammette nel PLD gli 11 superstiti della *purga* Koizumi del 2005 (quelli usciti rieletti, pur contro il partito, dopo la mancata ricandidatura da parte di questo); fa approvare la legge sul decentramento locale; e soprattutto fa approvare la nuova *Legge sui principi fondamentali della pubblica istruzione*: evento importante nella forma e nei contenuti. Nella forma perché sin dall'epoca della fondazione del Giappone moderno in un'ottica da stato etico si è sempre attribuita importanza decisiva alla legislazione base sull'educazione nazionale. In effetti sono state solo tre le grandi leggi in materia: quella della Restaurazione Meiji, quella del Secondo dopoguerra e – infine – quella varata or ora nella 165esima sessione della Dieta. Quanto ai contenuti, si tratta del tentativo di contenere le spinte individualistiche della società giapponese e di rilanciare il senso di responsabilità verso la patria e verso la comunità: questioni, come si vede, di grande delicatezza e a loro volta di grande valenza simbolica<sup>56</sup>. Né mancano nella comunicazione di Abe i riferimenti allo spirito dei samurai (come volontà incrollabile di affrontare le sfide più ardue e perseverare nell'adempimento del dovere) e i richiami alla Restaurazione Meiji (difficile valutare quanto in ciò vi sia di convenzionale e quanto di davvero significativo).

Quanto alla riforma costituzionale le posizioni di Abe manifestano una certa prudenza: egli conferma di considerarla opportuna e rivendica di aver presentato il progetto organico del 2005, come segretario generale del PLD; afferma di voler coinvolgere l'opposizione e di voler promuovere un dibattito nella società; dice anche di nutrire l'intenzione e l'ambizione di vararla entro il proprio mandato (la cui durata peraltro è peraltro indeterminata). Per l'intanto la maggioranza (e non solo essa) procede al varo della legge di attuazione dell'art. 96 Cost., necessariamente propedeutica a qualsiasi revisione: il Giappone si trova dal 1946 in una situazione simile a quella italiana fino all'entrata in vigore della legge 352/1970; in più sconta la maggior rigidità dell'art. 96. Infatti, accanto al voto conforme di entrambe le Camere della Dieta a maggioranza qualificata dei due terzi, questo prevede che sia *in ogni caso* necessaria la conferma popolare per via referendaria: ma, non a caso, una legge che lo disciplini non è mai stata varata, proprio perché senza di essa nessuna revisione è legalmente possibile<sup>57</sup>.

La questione della revisione costituzionale in Giappone è carica di una poderosa e specialissima valenza simbolica, dovuta a due fattori l'uno e l'altro strettamente legati: da un lato, si tratta di una costituzione imposta dai vincitori stranieri (pur avendo poi essa egregiamente servito la rinascita del paese), per cui è difficile liberare una parte rilevante della classe dirigente giapponese dal senso di una irriducibile minorità destinata a permanere fintanto che il paese non si sarà data una Costituzione sentita come frutto di autentica autonomia; dall'altro, nel contenuto, una gran parte delle proposte di revisione succedutesi senza tregua negli anni, ma fino ad oggi minoritarie nella società e in Parlamento, hanno riguardato e riguardano

---

<sup>56</sup> Abe, nella conferenza stampa del 4 gennaio 2007, afferma che «intende assumere la responsabilità di *sovrintendere personalmente* alla stesura del progetto di attuazione della legge fondamentale sull'istruzione...».

<sup>57</sup> Esiste al riguardo un precedente, considerato però eccezionale: per permettere la ricostruzione di Hiroshima e Nagasaki fu necessario approvare alla fine degli anni Quaranta una legge costituzionale, confermata ai sensi dell'art. 96 Cost. da un referendum *ad hoc*. Ma la legge che lo disciplinò valeva solo *una tantum* destinata espressamente a perdere successivamente ogni efficacia.

la ridiscussione dell'art. 9 Cost., che simboleggia un po' la costituzione materiale dal 1946 in poi e molti considerano alla stregua di un vero e proprio principio supremo dell'ordinamento, base irriducibile del Giappone pacificista (mentre altri lo considerano la riprova della minorità di cui si è detto). Non è qui davvero necessario ricordare quale potente retaggio e quale coacervo di significati accompagni, per i giapponesi, per l'Asia e per il mondo intero, tale questione.

A noi, in questa sede, il tema della eventuale revisione della Costituzione giapponese interessa limitatamente ai potenziali riflessi diretti e indiretti sull'oggetto del nostro lavoro, cioè sulla questione della presidenzializzazione del governo: questa, infatti, potrebbe anche trovare consolidamento in modifiche puntuali ad alcune disposizioni costituzionali, di cui si è in effetti parlato.

In effetti se si sta alla bozza di nuova costituzione resa pubblica in occasione del congresso del PLD del 22 novembre 2005, la modifica maggiormente incisiva relativa alla forma di governo è la previsione in base alla quale il potere di scioglimento della Camera dei rappresentanti sarebbe specificamente attribuito al solo primo ministro, senza previa deliberazione del consiglio dei ministri nella sua collegialità (come avviene attualmente)<sup>58</sup>. Inoltre, sempre dal campo moderato, si è più volte proposte di affermare espressamente la primazia del primo ministro sugli altri componenti del governo<sup>59</sup>. Se tuttavia si tengono presenti, per un verso il potere di revoca di cui come sappiamo il primo ministro è già titolare<sup>60</sup>, per un altro la prassi più recente, la potenziale incidenza di modifiche del genere appare limitata. Comunque più di quanto non apparisse alcuni anni fa, il primo ministro è in grado di agire alla stregua di un primo ministro modello Westminster. E la stessa proposta di eleggerlo direttamente non sembra all'ordine del giorno<sup>61</sup>.

8. Come avevamo anticipato, la "strana coppia" Giappone-Italia ha da tempo sollevato l'attenzione degli studiosi. L'autore di un'originalissima opera incentrata sullo studio parallelo di leader italiani e giapponesi fra seconda metà dell'Ottocento e tempi nostri<sup>62</sup>, nota che per quanto Italia e Giappone differiscano per aspetti non conciliabili, nondimeno si tratta di due paesi che esibiscono caratteri simili: entrambi – rispetto alle maggiori democrazie occidentali – sono giunti con ritardo all'appuntamento con la modernità e si sono trovati a lottare duramente per unirsi alle nazioni più avanzate, sempre, e per vari aspetti ancor oggi, alla ricerca di una vera o presunta "normalità", intendendosi per tale la condizione di quei paesi nei quali il sistema delle decisioni collettive e le forme democratiche funzionano secondo il modello delle più consolidate liberaldemocrazie.

In questo quadro uno dei tanti parallelismi fra Giappone e Italia sta proprio nello sforzo sincronizzato di ammodernare e trasformare, rendendoli più efficienti, meno mediati e più responsabili di fronte al corpo elettorale i propri sistemi politico-

---

<sup>58</sup> Per una sintesi dei contenuti della proposta PLD, ancora d'attualità, J. Asehida, *Giappone. Cronache costituzionali dell'estero*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 206, 246-247.

<sup>59</sup> Vedi la bozza presentata nel 1994 da *Yomiuri Shimbun*, uno dei tre maggiori quotidiani nazionali giapponesi.

<sup>60</sup> Infatti, nel 2005 Koizumi non esitò a revocare il ministro dell'agricoltura Shimamura, che si era espresso contro lo scioglimento, assumendone l'*interim*.

<sup>61</sup> Penso all'ipotesi avanzata in R. Barron Parker, *A Suggested Amendment...*, cit. il quale con l'elezione diretta intendeva fare del primo ministro «the most powerful politician in Japan», del che forse non si avverte più una così urgente necessità, neppure da parte dei più convinti fautori dell'opportunità di una presidenzializzazione che è già nei fatti.

<sup>62</sup> Si tratta di R. J. Samuels, *Machiavelli's Children*, Itacha and London, Cornell U. Press, 2003.

istituzionali. Non faremo qui il catalogo di similarità e differenze e ci limiteremo a qualche cenno evocativo.

Lasciando da parte le vicende che dettero origine nell'Ottocento da una parte all'Italia unita, dall'altra al Giappone moderno (*Risorgimento* versus *Restaurazione Meiji*) e limitandoci agli ultimi decenni, i due paesi uscirono entrambi sconfitti dalla seconda guerra mondiale, dopo essere stati protagonisti di guerre di aggressione; furono sostanzialmente posti sotto tutela e obbligati a dotarsi di ordinamenti democratici improntati ai valori della democrazia liberale; seppero trarre grande profitto della situazione di più limitata responsabilità internazionale e dal ritrovarsi inquadrati (anche per scelta) in campo occidentale nel contesto della guerra fredda: i loro due sistemi economici conobbero uno sviluppo spettacolare che pose le basi di grandi e talora faticose trasformazioni sociali; a cavallo fra fine anni Quaranta e metà anni Cinquanta svilupparono in parallelo due sistemi politici a partito moderato egemone caratterizzati da grandissima stabilità e continuità di classe dirigente, unita a governi di breve o brevissima durata, partiti minati da correntismo esasperato, assenza di alternativa anche solo potenziale, estesa corruzione politico-amministrativa.

A distanza di un quarantennio, entrambi hanno vissuto una crisi contestuale, affrontata cercando di stimolare il cambiamento politico attraverso la riforma del sistema elettorale e innovazioni legislative ed amministrative che andavano nella medesima direzione (più incisive, forse, quelle giapponesi), ma per ragioni diverse senza toccare, peraltro, a livello costituzionale la forma di governo. Il tema della revisione costituzionale però restava sullo sfondo con ricorrenti discussioni sull'entità, la legittimità, le modalità di questa.

In questo quadro, hanno condiviso una tradizione di primi ministri deboli, mai veramente in grado di determinare l'indirizzo politico del governo né di controllare la propria base parlamentare e di partito; una tendenza comune ad accettare l'esistenza di una molteplicità di *veto players* e, per conseguenza, a far ricorso a prassi decisionali concertative e alla ricerca del più ampio consenso da parte dei titolari degli interessi organizzati prima ancora che da parte del cittadino medio (spesso sacrificato, invece, in nome di essi); una conseguente notevole difficoltà a introdurre nella società e nell'economia elementi di dinamicità, concorrenza, liberalizzazione.

Sia Giappone sia Italia sono diventate nel tempo società ricche, caratterizzate da bassissimi tassi di natalità, invecchiamento medio della popolazione e ritardo nel raggiungimento della parità uomo-donna, con crescenti tendenze individualistiche e messa in discussione dei rispettivi valori tradizionali (famiglia, comunitarismo organicistico). Si trovano oggi entrambe nel corso di una transizione lunga, certamente lungi dall'essere superata in Italia, probabilmente ancora aperta anche in Giappone.

Il fascino delle similitudini non deve neanche nascondere le differenze, anche al di là di quelle scontate ed ampie di contesto geopolitico, storico, culturale. Di quelle costituzionali e ordinamentali abbiamo più volte parlato. Quanto al sistema politico, quello giapponese è cambiato assai meno di quello italiano. Mentre la DC in Italia si è dissolta, il PLD giapponese ha recuperato rapidamente la sua posizione egemone e, se possibile, l'ha rafforzata. In Italia, bene o male, una prassi di periodici ricambi di classe dirigente politica sembra essersi avviata, anche se sarebbe azzardato sostenere che l'apprendimento dei nuovi meccanismi sia stato ad oggi ottimale (tanto che le spinte a tornare indietro sono nitidamente avvertibili). Anche se

Koizumi è stato spesso presentato come un outsider e da molti avvicinato a Silvio Berlusconi, le differenze fra le due personalità che hanno segnato gli ultimi dieci anni sono molto maggiori delle similarità: come si è visto Junichiro Koizumi è stato un innovatore radicale alla continua ricerca del dialogo diretto con i cittadini, ma ben saldamente radicato nel partito di maggioranza sin dagli anni giovanili, avendo compiuto tutto il *cursus honorum* dei leader politici giapponesi. In Italia la Costituzione ha conosciuto non meno di 13 revisioni di varia entità che hanno inciso – complessivamente – su una cinquantina di articoli del testo del 1948; in Giappone non una virgola ancor oggi è stata cambiata.

Ma soprattutto, il Giappone sembra soffrire ben più che l'Italia (ed anche per estendere il raffronto, ben più della Germania federale) dell'irrisolta questione di come (e a che prezzo) l'ordinamento è stato rifondato nel secondo dopoguerra. L'Italia poté tenere il suo libero referendum istituzionale ed eleggere altrettanto liberamente la sua assemblea costituente. Il Giappone ha una costituzione oggettivamente subita che a 60 anni di distanza non è ancora stata novata attraverso un processo realmente autonomo: questo, tuttavia, fa fatica a realizzarsi, la situazione essendo imbrigliata da troppe dolorose ambiguità. E' difficile, infatti, individuare il confine fra legittima volontà di darsi una costituzione propria (e magari più al passo coi tempi) e il cedimento a tentazioni revanscistiche più o meno ben nascoste.

E' questa con ogni probabilità la vera sfida, in senso proprio costituzionale, che il Giappone ha ancora aperta con sé stesso. La questione della presidenzializzazione del vertice dell'esecutivo, che abbiamo qui affrontato, appare, in questo quadro, perfino marginale.