



Situazione politica del Giappone

A cura di Carlo Filippini, Università Bocconi, dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)

n. 22 - Ottobre 2010

ABSTRACT - *Nel 2009, dopo 54 anni di potere, il Partito Liberal-Democratico ha sofferto una dura sconfitta elettorale; è la fine di un'epoca di monopolio politico e l'inizio di un bipolarismo oppure una parentesi destinata a chiudersi in breve tempo? Il Partito Democratico del Giappone, ora al governo, ha ereditato una situazione molto difficile, forse più per motivi politici che economici; per superarla ha un ambizioso programma di riforme che riguardano la burocrazia, il mercato del lavoro, i servizi alle famiglie; in politica estera le relazioni con la Cina, strettamente collegate a quelle con gli USA, decideranno la leadership in Asia, e forse nel mondo. Il Giappone, in passato, ha mostrato una grande capacità di ripresa dopo crisi anche gravi: questo consente di essere un poco ottimisti sul suo futuro.*

Il sistema istituzionale del Giappone dal secondo dopo-guerra

Dopo la fine della seconda guerra mondiale in Giappone si ricostituirono i partiti e i sindacati di sinistra, che erano stati messi al bando, mentre i partiti conservatori si ripresentarono con nomi e volti rinnovati. Le autorità alleate di occupazione (di fatto solo americane, presenti dal 1945 al 1952) imposero al Paese numerose riforme e una nuova costituzione allo scopo di creare un sistema democratico di stampo occidentale. Alcune di queste riforme hanno inciso profondamente sul tessuto sociale del Paese; altre invece sono rimaste sulla carta.

Il Giappone è oggi una monarchia costituzionale, ereditaria per linee maschili (le donne sono escluse dalla successione). Nel recente passato è stata discussa la possibilità di successione al trono per le donne in caso di mancanza di discendenti maschi, ma la nascita di un figlio in un ramo collaterale della famiglia imperiale ha posto fine al problema. L'imperatore è una figura sostanzialmente simbolica e rappresenta la nazione giapponese (in un noto discorso del gennaio 1946 l'imperatore Hirohito espressamente negò la discendenza divina).

La sovranità risiede nel popolo; il voto è esteso a tutti i cittadini che abbiano compiuto venti anni; il potere legislativo è affidato alla Dieta (Parlamento) che si compone di due Camere: dei Rappresentanti (Camera bassa) e dei Consiglieri (Camera alta). La Camera bassa è composta di 480 membri in carica per quattro anni. Il sistema elettorale è misto: 300 membri sono eletti in circoscrizioni uninominali con il sistema maggioritario, i restanti 180 sono eletti con il sistema proporzionale in undici collegi. Questa Camera può essere sciolta anticipatamente dal primo ministro anche se questa possibilità è esercitata raramente perché in Giappone lo scioglimento è interpretato come incapacità di generare consenso e di governare. La Camera alta invece è composta da 242 membri che durano in carica sei anni; vi sono però elezioni ogni tre anni per metà dei seggi. Il sistema è simile (ma non identico) a quello dell'altra camera: 48+48 sono eletti in un unico collegio nazionale con il sistema proporzionale e gli altri 73+73 in circoscrizioni che coincidono con le 47 prefetture; ogni prefettura ha al-

meno un seggio, i restanti sono assegnati in base alla popolazione. La Camera alta non può essere sciolta anticipatamente.

La Camera bassa è più importante dell'altra; eventuali leggi approvate dalla prima e bocciate dalla Camera alta possono essere rivotate: se sono (ri)approvate con la maggioranza dei due terzi, la Camera alta non ha più voce in capitolo. Anche nell'approvazione dei trattati internazionali e del bilancio dello Stato, così come nella nomina del Primo ministro, la Camera alta ha minori poteri e deve adeguarsi alle decisioni dell'altro ramo; su questi temi non occorre un secondo voto della Camera bassa. L'attuale legge elettorale è stata approvata nel 1993 (nel periodo in cui il Partito Liberal-Democratico - PLD era all'opposizione, si veda oltre) e modificata marginalmente prima delle elezioni del 2000.

I governi giapponesi durano in media sedici mesi: ve ne sono stati 41 dal novembre 1955 ad oggi e addirittura otto dal maggio 1947 al novembre 1955 (si è trattato in genere di governi di minoranza). Occorre però ricordare che non pochi primi ministri hanno presieduto più governi: Eisaku Sato è restato in carica per quasi otto anni dal novembre 1964; più recentemente Junichiro Koizumi ha guidato l'esecutivo per più di cinque anni dall'aprile 2001 (e ha sciolto la Camera bassa nel 2005).

Il sistema dei partiti

In Giappone vi sono oggi due principali partiti e numerosi altri minori. In quasi tutti i partiti giapponesi vi sono fazioni o correnti con obiettivi a volte contrastanti; i capi corrente sono politici particolarmente abili nel raccogliere fondi e nel tenere unito il gruppo. Il *leader* (presidente o segretario) e la politica del partito sono il risultato di un compromesso tra le correnti, spesso aspramente rivali, che periodicamente (ogni due o tre anni) viene messo per iscritto al congresso del partito oppure in occasione di gravi sconfitte elettorali. È consuetudine che il segretario del partito di maggioranza diventi primo ministro. Considerato che la cultura confuciana si basa sull'armonia (anche solo di facciata) e la capacità di risoluzione dei problemi e non sulle prese di posizione ideologiche e di principio, è spesso difficile definire un partito o un leader politico giapponese secondo schemi occidentali.

In Giappone sta crescendo il numero di parlamentari che appartengono a vere e proprie "dinastie", fino a tre generazioni; il padre cede al figlio la propria popolarità e reputazione nonché il collegio elettorale. Questo fenomeno è rafforzato dal sistema di valori nipponico che favorisce il gruppo rispetto all'individuo.

Il finanziamento dei partiti è un problema molto delicato e fonte di scandali; vi sono finanziamenti pubblici e leggi che regolano quelli privati, limitandone in particolare l'ammontare. Tali finanziamenti sono però largamente insufficienti a coprire i costi della politica; la campagna elettorale in senso stretto non richiede grandi mezzi a causa dei rigidi vincoli di legge (a differenza, ad esempio, di quella statunitense), ma ogni parlamentare è costretto a sostenere notevoli spese per tenere i contatti con i propri elettori.

Occorre ricordare che in Giappone (come in altre culture confuciane) il concetto di reciprocità o di scambio è fondamentale: in molte occasioni (matrimoni e funerali, ad esempio) esistono ancora oggi regole consuetudinarie molto forti che stabiliscono una relazione precisa tra il valore del dono ricevuto e quello del dono/scambio da fare. I parenti del defunto che al funerale ricevono un regalo (spesso una somma di denaro) hanno un obbligo sociale di contraccambiare a loro volta, secondo rapporti o proporzioni stabilite dalla tradizione. Anche in politica l'elettore che vota un candidato si aspetta che questi, una volta eletto, ricambi il "dono del voto" con qualcosa: come minimo un biglietto di auguri per il capodanno oppure un regalo nel caso di matrimonio o funerale. Questo costume non è considerato negativamente, come indice di corruzione o altro, ma come scambio di favori imposto dalla cultura prevalente.

I finanziamenti illeciti assumono forme svariate: da percentuali su appalti pubblici a contributi da parte di quelle imprese che hanno tratto illeciti vantaggi da qualche decisione o politica pubblica. Recentemente alcuni gravi scandali hanno riguardato la vendita a uomini politici di azioni il cui prezzo è in seguito esploso, per poi crollare dopo che i politici le avevano rivendute intascando la differenza. Gli scandali sono stati e sono ancor oggi una causa della caduta (temporanea o definitiva) di molti politici. Molto noti sono il caso *Lockheed* negli anni Settanta – che causò la caduta del potente primo ministro Kakuei Tanaka – e quello *Recruit* alla fine degli anni Ottanta, che coinvolse politici di molti partiti e che si ritiene sia stata la causa principale della sconfitta del PLD nel 1993.

I principali partiti giapponesi

Il **Partito Democratico del Giappone, PDG**, è attualmente il partito di governo dopo la vittoria nelle ultime elezioni della Camera bassa, tenutesi il 30 agosto 2009, pur non essendo risultato vincitore di quelle (parziali) della Camera alta del 11 luglio 2010. Il PDG è nato nel 1998 dalla fusione di parecchi piccoli partiti, a loro volta formati da gruppi di fuoriusciti del PLD o provenienti dall'area socialdemocratica. Nel 2003 un altro partito guidato da Ichiro Ozawa si è fuso con il PDG; Ozawa (già segretario del PLD) diviene lo stratega della crescita del PDG, fino alla sua recente vittoria elettorale. È interessante rilevare che molti leader del PDG hanno in precedenza occupato importanti incarichi nel PLD. Il PDG è considerato di centrosinistra per la natura di alcune delle sue proposte politiche; come già accennato, però, non è facile definire un partito giapponese utilizzando criteri occidentali perché in Giappone correnti di partiti diversi possono avere programmi simili: il prevalere di una corrente può modificare la linea politica del partito; questa poi cambia negli anni al mutare dei problemi più rilevanti. In politica economica il partito è passato da posizioni riformatrici, favorevoli al libero mercato, a posizioni quasi neutrali; nelle politiche sociali e della sicurezza ha assunto posizioni marginalmente liberali; in politica estera ha mostrato aperture verso la Cina.

Il **Partito Liberal-Democratico, PLD** – nato nel 1955 dalla fusione dei due principali partiti di centro-destra di allora: il Partito Liberale e il vecchio Partito Democratico – è attualmente il secondo partito del Giappone, al governo dal 1955 al 2009 (con una sola breve pausa di undici mesi nel 1993–94) e origine o creatore di gran parte della sua stessa opposizione, il PDG, oggi al governo. Esso è definito di centrodestra anche se le politiche di alcuni leader, ad esempio quelle di Koizumi (capo del governo dal 2001 al 2006), non erano molto diverse da quelle dell'attuale partito di maggioranza. Negli ultimi anni si è certamente spostato su posizioni conservatrici, contrarie alle riforme in politica economica, mentre in politica estera ha oscillato tra l'apertura e il contenimento della Cina.

Tra i partiti minori si possono ricordare il **Nuovo Komeito**, il **Partito Comunista** e il **Partito Socialdemocratico**. Vi sono poi parecchi piccoli partiti, alcuni dei quali sono stati formati negli ultimi anni da politici che hanno lasciato il PLD; parecchi di loro non hanno eletto rappresentanti in Parlamento. Come già detto, in Giappone vi è un notevole dinamismo per quello che riguarda la nascita, fusione e scomparsa di partiti politici. Il Nuovo Komeito è un partito legato a una setta o movimento buddista, Soka Gakkai, molto attivo anche sul piano sociale; originariamente progressista, questo partito si è poi collocato su posizioni più conservatrici, spesso intermedie tra quelle del PDG e del PLD; è stato al governo per molti anni e ora si trova all'opposizione assieme al PLD. Il Partito Comunista è sempre stato all'opposizione, con alterne fortune elettorali; si colloca su posizioni estreme, senza compromessi. Il Partito Socialdemocratico è stato fino agli anni Novanta il principale partito di opposizione, con il nome di Partito Socialista, attestandosi su posizioni radicali; dopo la svolta moderata ha perso rilevanza e consensi a favore del Partito Comunista.

La relazione partiti–burocrazia

Un aspetto peculiare della politica giapponese, che deriva tanto da ragioni culturali che da motivi di merito dei singoli burocrati, è il predominio della burocrazia sui partiti e perfino sul governo. I burocrati sono considerati emanazione dell'imperatore; i migliori laureati delle università più prestigiose cercano di essere assunti nei ministeri: *in primis* in quelli degli Esteri, delle Finanze e dell'Economia (il noto MITI, ora METI).

Nel famoso triangolo di ferro “partiti, imprese, burocrazia” che guida il Giappone, quest'ultima ricopre certamente il ruolo più importante. Essa prepara i disegni di legge che sono discussi dalla Dieta, produce il bilancio pubblico, indirizza lo sviluppo e gestisce il declino dei settori produttivi. Le decisioni sono prese dopo lunghe consultazioni, spesso informali, con le altre parti: non è assolutamente un sistema di pianificazione centralizzata. Molti alti burocrati al termine della loro carriera entrano nei consigli di amministrazione di grandi imprese che operano nei settori di competenza del proprio ministero: questa consuetudine si chiama “*amaku-dari*” ovvero “discesa dal cielo”. Mentre con il passare degli anni le imprese si sono in parte affrancate da questa tutela grazie alla loro crescente internazionalizzazione, i politici non ancora. Prima Koizumi e ora i governi guidati dal PDG hanno cercato di controllare il potere della burocrazia e di affermare la supremazia della politica, con risultati molto modesti.

Perché il PLD ha conservato il potere così a lungo?

Molti sono i motivi che possono spiegare la lunga permanenza al potere del PLD; è utile ricordare che col passare degli anni la loro importanza è cambiata e i singoli studiosi ne sottolineano alcuni rispetto ad altri. Un primo aspetto è legato alla cultura giapponese: la maggioranza dei giapponesi preferisce il cambiamento graduale senza profonde discontinuità. La riforma agraria imposta dalle autorità di occupazione ha creato un ampio ceto di piccoli proprietari, che sono generalmente moderati dal punto di vista politico (come dimostrano numerose ricerche). Inoltre fino agli anni Novanta molti partiti all'opposizione (in particolare nell'area di sinistra) proponevano visioni e politiche radicali, quando non estremistiche, molto lontane dalle preferenze dei ceti medi. Occorre infatti ricordare che negli ultimi decenni tre giapponesi su quattro dichiaravano di appartenere alla classe media.

Un secondo aspetto, sempre collegato ai valori culturali, riguarda la gestione del Paese dopo la guerra; al PLD si riconosce il merito di aver portato il Giappone dalla rovina al successo (seconda economia al mondo fino al 2009). Il partito è sempre stato considerato molto affidabile dall'elettorato. Infine il PLD è molto radicato a livello locale e ha sempre ottenuto risultati positivi nelle elezioni amministrative, mentre l'opposizione non ha mai vinto in modo decisivo neppure quando il PLD declinava a livello nazionale. Due sono i motivi: il primo è la sostanziale centralizzazione della spesa pubblica, decisa a Tokyo dove i politici locali del PLD potevano contare sull'appoggio del governo per finanziare opere o progetti di interesse locale (anche se non è rilevabile una tendenza a maggiori spese nelle aree governate dal PLD rispetto alle altre). Inoltre nell'ultimo decennio gli elettori hanno mostrato una certa preferenza verso persone “nuove”, non legate ai partiti; il PLD è stato abile nel sostenere candidati “indipendenti” (più di nome che di fatto), conservando il potere a livello locale.

La svolta del 2009

Nel 2007 il PLD ha perso la maggioranza della Camera alta a favore del PDG, mentre solo due anni prima aveva conquistato più di due terzi dei seggi nelle elezioni per la Camera bassa sotto Koizumi. Il biennio 2007–09 è stato caratterizzato da incertezza politica: in parecchi casi le leggi approvate dalla Camera bassa sono state bocciate da quella alta e hanno dovuto essere ripresentate nella prima per l'approvazione definitiva (grazie appunto alla regola dei due terzi). Parallelamente il PDG invece si è andato consolidando sotto la guida di Ozawa, che è forse il politico più potente e geniale di questo decennio, anche se legato alle vecchie consuetudini. Nel maggio 2009, tre mesi prima delle elezioni, tuttavia Ozawa è stato costretto

a dimettersi per uno scandalo legato a finanziamenti illeciti (alcuni suoi stretti collaboratori sono stati condannati), pur rimanendo lo stratega della campagna elettorale. Il programma del PDG prevedeva una profonda riforma della burocrazia allo scopo di dare al governo e ai partiti la guida effettiva del Paese (riforma proposta e in piccola parte attuata anche da Koizumi), un rilevante taglio ai lavori pubblici inutili e clientelari (il settore delle costruzioni è ipertrofico e finanzia il PLD), la riforma del mercato del lavoro, ampi sussidi e servizi gratuiti alle famiglie; in politica estera il programma annunciava il “ritorno” in Asia, la revisione dei rapporti con gli USA e lo spostamento delle basi americane da Okinawa.

Le elezioni del 2009 sono considerate un punto di svolta nella politica giapponese: il passaggio dall’egemonia di un solo partito a un sistema bipartitico con una vera alternativa democratica. La vittoria del Partito Democratico del Giappone (o forse meglio la sconfitta del Partito Liberal-Democratico) è stata definita epocale. Non è ancora chiaro quanto fondata sia questa valutazione; secondo alcuni osservatori si tratta di un’eclissi del PLD (come quella del 1993–94) che durerà più a lungo solo per un motivo di calendario: le elezioni della Camera bassa sono previste solo nel 2013, così come quelle della Camera alta.

Il PLD ha certamente perso consensi negli ultimi 10–15 anni sia per motivi interni (al partito e al Paese), quali lotte tra le correnti, corruzione e stagnazione economica (il cosiddetto “decennio perduto” iniziato nel 1990 non è ancora finito), sia per motivi esterni, quali la crescita travolgente della Cina che sta togliendo al Giappone, uno dopo l’altro, i suoi primati e ha portato allo scoperto lo scontro sulla politica da seguire nei confronti di quel Paese. Il periodo dei governi guidati da Koizumi (2001–2006) sembrava aver invertito questa tendenza e ridato vitalità al partito; i successori (tre in tre anni) hanno però fatto precipitare la situazione.

Il lento ma costante cambiamento dell’elettorato giapponese, sempre più insoddisfatto delle politiche governative, ha fatto dimenticare la “gratitudine” verso il PLD; inoltre questa volta agli elettori si presentava un’alternativa affidabile: gran parte dei componenti del PDG proviene dal PLD. Il voto del 2009 è stato un rifiuto più che una scelta. Secondo i risultati di alcuni sondaggi d’opinione risalenti ad appena prima delle elezioni, la maggioranza era contraria a parecchi punti qualificanti del manifesto democratico. Oggi il PLD sta cercando di recuperare gli elettori che non l’hanno sostenuto nel 2009 puntando sui tradizionali legami con la burocrazia e le imprese. Alcuni suoi esponenti hanno abbandonato il partito e hanno costituito nuove formazioni, che tuttavia mantengono buoni rapporti con la propria “casa madre”.

I problemi dell’attuale governo

Dopo il grande successo del 2009 Yukio Hatoyama, leader del PDG, è diventato primo ministro di un governo di coalizione assieme a due partiti minori, quello Socialdemocratico e il Nuovo Partito del Popolo, molto conservatore: questa strana alleanza è stata dettata dalla necessità di avere una maggioranza nella Camera bassa superiore ai due terzi.

Sul delicato problema delle basi americane a Okinawa il governo ha impegnato la sua credibilità senza riuscire a ottenere nulla; il rafforzamento militare della Cina e l’atteggiamento minaccioso della Corea del nord hanno costretto Hatoyama a rimangiarsi tutte le promesse; per questo motivo il Partito Socialdemocratico ha abbandonato la coalizione. Anche sul fronte della riforma della burocrazia le indecisioni di Hatoyama hanno pesato molto. Con il passare dei mesi, la popolarità del primo ministro è precipitata e Naoto Kan l’ha sostituito nel giugno 2010, un mese prima delle elezioni parziali della Camera alta. In queste elezioni la coalizione di governo ha perso la maggioranza e si trova oggi nell’imbarazzante prospettiva di veder ritardata l’approvazione delle misure che presenterà, senza alcuna possibilità di difesa avendo già usato questa tattica nel 2007–09, a ruoli invertiti, quando al governo c’era il PLD. Inoltre Ozawa ha ripresentato la sua candidatura a leader del PDG, sfidando Kan: quest’ultimo è però stato rieletto il 14 settembre scorso, a larga maggioranza. Quale sarà il futuro del partito? Secondo una prima ipotesi, Ozawa potrebbe decidere di uscire dal partito e fondarne un al-

tro: molti deputati gli sono riconoscenti per aver guidato il PDG alla vittoria. Oppure potrebbe fare ostruzionismo al primo ministro: si parla già di un successore di Kan scelto da Ozawa. Infine potrebbe collaborare con Kan. Non è da trascurare neppure l'eventualità di una sua condanna per corruzione: precedenti accuse sono state fatte cadere dalla procura giapponese, la quale potrebbe però aprire un nuovo procedimento.

L'attuale governo deve risolvere molti, gravi problemi: la riforma della burocrazia, la stagnazione economica, la deflazione, il debito pubblico, la riforma del mercato del lavoro (troppi precari tra i giovani), l'invecchiamento della popolazione con la caduta dei risparmi e le connesse politiche in tema d'immigrazione (soprattutto sull'opportunità di regolarizzare le badanti straniere), la riforma della Costituzione (in particolare dell'articolo 9¹), le relazioni con gli USA e la Cina.

L'attuale debolezza del Giappone ha un'origine più politica che economica; in altre situazioni di crisi il Paese è riuscito a trovare una soluzione, resta da vedere se anche questa volta il Giappone saprà trovarne una.

¹ "Art. 9. Aspirando sinceramente ad una pace internazionale fondata sulla giustizia e sull'ordine, il popolo giapponese rinuncia per sempre alla guerra, quale diritto sovrano della Nazione, ed alla minaccia o all'uso della forza, quale mezzo per risolvere le controversie internazionali. Per conseguire, l'obbiettivo proclamato nel comma precedente, non saranno mantenute forze di terra, del mare e dell'aria, e nemmeno altri mezzi bellici. Il diritto di belligeranza dello Stato non sarà riconosciuto." Traduzione tratta da *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. I, a cura di Paolo Biscaretti di Ruffia, Giuffrè, Milano 1985.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Te. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it