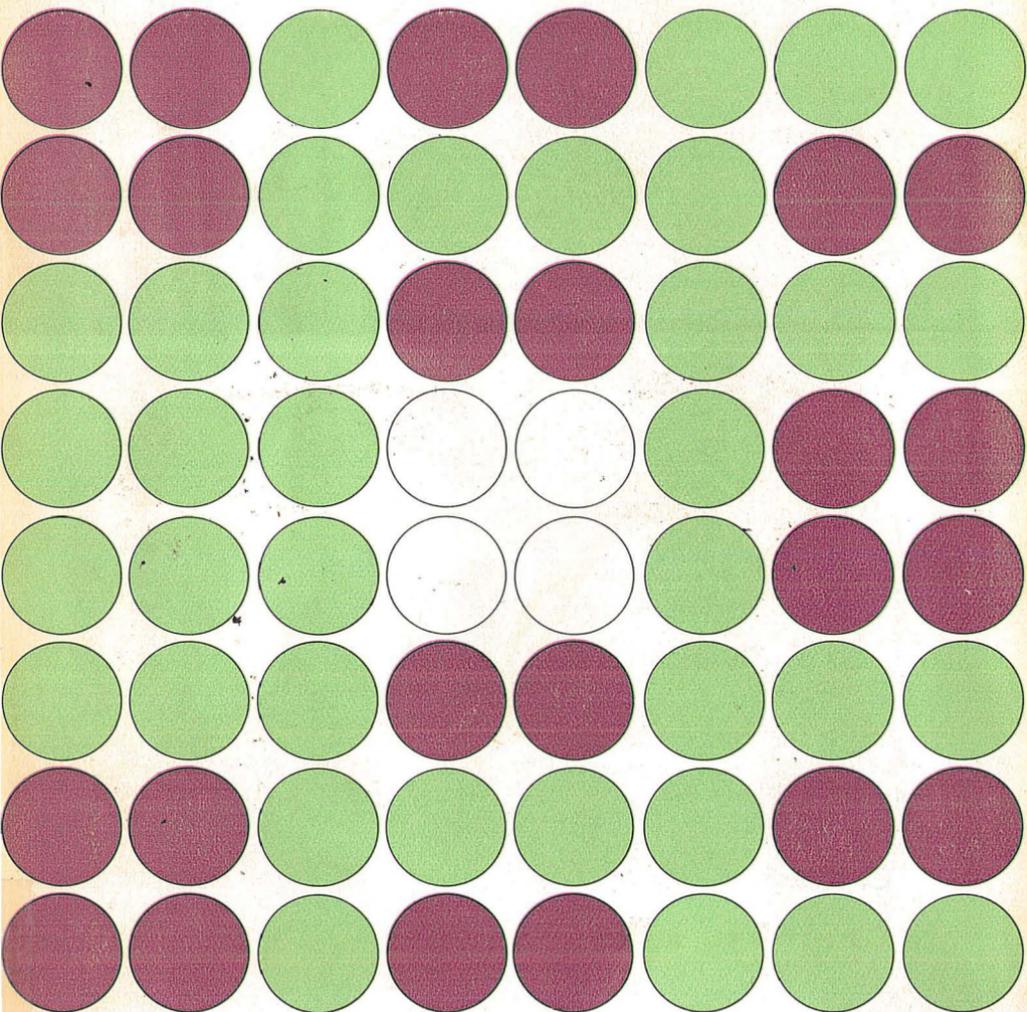


La politica estera della Repubblica italiana

Istituto Affari Internazionali

studi e ricerche di scienze sociali **33** Edizioni di Comunità



ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

LA POLITICA ESTERA DELLA REPUBBLICA ITALIANA

a cura di Massimo Bonanni

Volume terzo



EDIZIONI DI COMUNITA

1967

INDICE DEL TERZO VOLUME

PARTE QUARTA: CHI FA POLITICA ESTERA IN ITALIA 683

Relazione

MASSIMO BONANNI: Nuovi operatori di politica internazionale	687
Le varie risposte	689
Politica e affari: l'assenza dello stato	692
Il « gap » tecnologico e il Piano Fanfani	698
L'agricoltura nella politica estera	700
La Nato e il Mediterraneo	704
La società e lo stato	713

Comunicazioni

GUGLIELMO NEGRI: La direzione e il controllo democratico della politica estera	721
I. Il periodo statutario	721
II. L'esperienza repubblicana	750

PIETRO QUARONI: Chi è che fa la politica estera in Italia 801

FABRIZIO DE BENEDETTI: Il ministero degli Affari esteri	821
Premessa	821
1. La nuova diplomazia	821
2. Il quadro dell'intervento burocratico	822
3. Struttura del ministero degli Esteri	824
4. I modi dell'intervento	836
5. La formazione delle decisioni	837
Conclusione	851

ROBERTO ALIBONI: L'amministrazione pubblica e il commercio internazionale	854
1. Premessa	854
2. Il Mincomes e il nuovo significato del commercio internazionale	855
3. La Direzione generale delle importazioni ed esportazioni del Mincomes e quella delle dogane e delle imposte indirette del ministero delle Finanze	857
4. La Direzione generale delle valute e gli organi dell'amministrazione valutaria	860

5. La riforma Tolloy e le direzioni generali degli accordi commerciali e dello sviluppo degli scambi	864
6. La Direzione generale degli accordi commerciali e la Direzione generale per gli affari economici del ministero Esteri	866
7. Conclusioni	868
MARIO DI BARTOLOMEI: L'agricoltura nella politica estera italiana	872
GIAN PAOLO CASADIO: L'iter di una decisione agricola a livello Cee: la bieticoltura	890
1. Le difficoltà	890
2. Un lungo dibattito	893
3. Il problema del prezzo	895
4. La disciplina della produzione	898
5. Il documento comune Cibe-Copa e la risposta di Mansholt	900
6. Nuove proposte della Commissione e pareri dei produttori	904
7. Intervento di Restivo e di Faure	913
8. Le decisioni del 24 luglio 1966	915
9. Conclusioni	923
Bibliografia essenziale	924
ALBERTO BENZONI: I socialisti e la politica estera	927
GIORGIO GALLI: La politica internazionale del partito comunista italiano	950
1. 1945-1947: dal governo al Cominform	951
2. 1947-1956: cautela con lo stalinismo	953
3. 1956-1961: il vento dell'Est	957
4. 1961-1966: il movimento comunista diviso	960
5. Conclusioni	965
GIOVANNI BECHELLONI: Opinione pubblica e politica internazionale; note su alcuni sondaggi di opinione	968
1. L'opinione pubblica: linee di ricerca e caratteristiche generali	969
2. Atteggiamenti dell'opinione pubblica nei riguardi di alcuni problemi internazionali del dopoguerra	974
3. Appendice: spunti per una discussione	992
<i>Documentazione</i>	
STEFANO SILVESTRI: L'internazionale democristiana	999
ANNIBALE VASILE: La politica estera della DC	1012
1. La pace	1013
2. L'Europa	1014

3. L'Onu	1015
4. Il « terzo mondo »	1015

Interventi

UMBERTO SERAFINI: La politica estera degli enti locali	1023
ROBERTO GUIDUCCI: Pianificazione e politica internazionale	1028
1. Gli interventi italiani all'estero	1028
2. Programmazione regionale, nazionale e internazionale	1030
GIOVANNI DI CAPUA: Le avanguardie democratiche cattoliche e la politica estera	1033
<i>Resoconto sommario del dibattito</i>	1057

PARTE QUARTA

CHI FA POLITICA ESTERA IN ITALIA

RELAZIONE

NUOVI OPERATORI DI POLITICA INTERNAZIONALE

Affrontare il tema delle sfide che i nuovi contenuti della politica internazionale hanno apportato alla struttura decisionale del nostro paese richiede alcune precisazioni dei termini e dei metodi con cui si vuole impostare l'argomento. E anzitutto sulle nuove caratteristiche che presenta oggi la politica internazionale.

Il problema è affascinante ma bisogna dire che ben pochi sono stati in Italia i tentativi di dare una risposta organica e articolata¹. Non vogliamo qui assumerci questo compito: ci limiteremo perciò ad elencare alcune nuove tendenze che hanno trasformato il concetto di politica internazionale proprio nel senso di portare alla ribalta nuove figure di operatori politici.

Un primo elemento da prendere in considerazione è il mutato rapporto di forze tra società politica e società civile. La maggiore socializzazione degli interessi e l'aumentato rilievo dei problemi sociali, le nuove dimensioni delle imprese e le implicazioni stesse di una moderna politica economica, limitano le possibilità di azione della classe politica ed entrano quindi come elementi costitutivi della politica internazionale. Un aspetto particolare di tutto questo è che i problemi politici, che si presentavano come differenti da quelli economici, tendono sempre più a identificarsi con essi e ad acquistarne la stessa rigidità. Se si tiene presente che l'ordine economico rappresenta la condizione prima di sopravvivenza di una classe politica, risulta chiaro di quante più numerose componenti deve tener conto l'operare politico in questa seconda metà del ventesimo secolo.

A questo elemento se ne deve aggiungere un secondo costituito dalle conseguenze dello sviluppo dei mezzi di comunicazione che ha tolto ai diplomatici quella funzione quasi esclusiva di contatto

¹ Il problema è stato però ampiamente affrontato negli Stati Uniti. Tra la numerosa bibliografia citiamo: CLAUDE JR., L. INIS, *The Place of Theory in the conduct and study of International Relations: Introduction*, « Journal of Conflict Resolution », IV, 3, 1960; J. David SINGER, *Theorising about Theory in International Politics*, « Journal of Conflict Resolution », IV, 4, 1960; Chester BOWLES, *Toward a new diplomacy*, « Foreign Affairs », 1, 1962; A. W. CORDIER, *Diplomacy Today*, « Journal of International Affairs », 1, 1963; John SALTUNG e Mary HOLMBOG RUGE, *Patterns of Diplomacy*, « Journal of Peace Research », 2, 1965; AA. VV., *The Dimensions of Diplomacy*, Baltimora 1964.

e di canale attraverso cui si svolgevano i rapporti tra stati. Anche recentemente abbiamo visto contatti tra belligeranti avvenire tramite giornalisti o addirittura tramite amministratori locali. I rapporti tra stati insomma tendono sempre più a configurarsi come rapporti tra società o tra le varie branche di esse.

Il sorgere e il consolidarsi di un'ampia tipologia di organizzazioni internazionali, le esigenze internazionali dell'economia moderna, il negoziato multilaterale, le profonde innovazioni nell'equilibrio mondiale nel secondo dopoguerra e soprattutto le caratteristiche della competizione internazionale nell'era atomica sono alcuni tra gli ulteriori elementi che hanno profondamente modificato le relazioni internazionali della nostra epoca².

Già limitandoci a questa sommaria elencazione è possibile indicare alcune grosse differenze, qualitative e quantitative, nei contenuti e correlativamente nei soggetti della politica internazionale.

Prendendo come punto di riferimento un qualsiasi stato occidentale vediamo anzitutto la proliferazione degli operatori di politica internazionale già nella sfera pubblica, anche in conseguenza della specializzazione ormai necessaria ad affrontare i problemi. Oggi, un atto che influisca direttamente e profondamente sulla politica internazionale può essere posto in essere non solo dal presidente del Consiglio, dal ministro degli Esteri, dal capo dello stato o dal ministro della Difesa o da quello del Tesoro, ma anche dai ministri dell'Agricoltura, del Commercio estero, dell'Industria, dal governatore della Banca d'Italia e perfino dal ministro degli Interni³.

L'aumento degli operatori di politica internazionale si ha anche,

² Sempre limitandoci alla bibliografia italiana sul significato e le conseguenze delle organizzazioni internazionali v. nel primo volume A. SPINELLI, *Problemi e prospettive della politica estera italiana*; vedi anche R. MONACO, *Lezioni di organizzazioni internazionali*, vol. II, introduzione. Sul negoziato multilaterale e sulle caratteristiche dell'attuale equilibrio mondiale vedere invece le bibliografie della nota 1. Sulla trasformazione dei rapporti tra stati in rapporti tra società o tra settori vedere gli atti del colloquio Cird-Iai, *I gruppi dirigenti in Europa occidentale tra dimensioni nazionali e dimensioni sovranazionali*, in « Tempi Moderni », n. 26-27. La bibliografia internazionale sull'equilibrio atomico è naturalmente molto estesa. Vedi da ultimo Ciro Elliot Zoppo, *Nuclear Technology, Multipolarity and International Stability*, « World Politics », 4, 1966: da parte italiana per quanto riguarda le forme sostitutive del conflitto bellico v. Mario TOSCANO, *I conflitti internazionali nell'era atomica*, Atti del IV Congresso mondiale di scienze politiche.

³ Per un caso di intervento del ministro del Tesoro v. in questo volume QUARONI, *Chi è che fa la politica estera in Italia*. Per il ministero degli Interni si veda nel secondo volume V. BARTOLI, *La crisi dell'Alto Adige*, a proposito della Commissione dei diciannove alla cui istituzione il ministro degli Esteri, on. Segni, fu « piuttosto avverso ». Il ministero degli Interni è anche competente per i problemi Cee relativi al diritto di stabilimento e alla circolazione delle persone.

in una seconda direzione, dalla concorrenza dell'operare dei privati con gli organi istituzionali. Si tratta, come vedremo, di casi di vuoto politico e di distrazione amministrativa in cui la società civile opera secondo i criteri più diversi, ma in modo tale da non poter più essere sconfessata dalla classe politica. Così, per fare un esempio, spesso la politica di aiuto dei paesi occidentali, e dell'Italia in particolare, non è altro che la recezione passiva e a posteriori di iniziative che trovano giustificazione solo sul piano del profitto di chi le ha poste in essere.

In una terza direzione abbiamo il problema delle organizzazioni internazionali. La loro tipologia è assai vasta e diverso è quello che potremmo definire il coefficiente di sovranazionalità. Esse presentano comunque la caratteristica di delegare in maniera assai diversa a nuovi organi, a nuovi uffici e a nuovi soggetti, alcuni dei compiti tradizionali degli stati (e quanto importante sia il fenomeno lo si può vedere considerando l'interdipendenza che ormai esiste tra la politica italiana e la politica della Cee).

Più in generale, se consideriamo gli impegni internazionali in cui l'Italia si trova implicata, possiamo tracciare idealmente intorno al nostro paese una serie di cerchi concentrici. La Cee, il primo; la Nato, il secondo; l'Onu, il terzo; e così via. Quanto più interni sono i cerchi tanto meno significativa è la distinzione tra politica interna e politica estera. Si tratta cioè sempre più di atti che coinvolgono tutta la società politica, tutta l'amministrazione, tutta la società civile accrescendo enormemente i soggetti del gioco politico internazionale e creando profonde innovazioni nella struttura decisionale tradizionale.

Le varie risposte

La situazione che si presenta ai nostri occhi quando cerchiamo di individuare i soggetti che all'interno degli stati partecipano al gioco politico internazionale è una situazione assai complessa ed eterogenea ed il quadro che possiamo trarne sarà assai diverso a seconda dello schema che useremo nella composizione.

Una prima risposta all'interrogativo su chi fa la politica estera è la risposta giuridica. Essa si limita a considerare l'operare dei soggetti a cui l'ordinamento dello stato attribuisce il compito di decisione — o di partecipare alla decisione — politica. È una risposta che si limita ad una esegesi del dettato legislativo anche se ora si comincia a prendere in considerazione l'ordinamento giuri-

dico nella sua realtà concreta. Ma il tema che qui ci interessa non è soltanto l'esame dell'operare degli organi istituzionali che fanno la politica estera ufficiale ma di cercare di tracciare un quadro più ampio che comprenda anche tutti coloro che concorrono col loro operare ad influenzare o addirittura a sostituire gli operatori di diritto. Un quadro in cui trovi posto, accanto all'operare degli organi costituzionali, anche il comportamento dell'amministrazione e dei vari gruppi su cui si articola una società complessa⁴.

È quasi d'obbligo a questo punto parlare dei gruppi di pressione. È il secondo tipo di risposta che si può dare al problema ed è una risposta alla moda, ormai entrata nel gergo politico.

Io non vorrei entrare all'interno della polemica dei gruppi di pressione, locuzione che assume portata e significati differenti da autore ad autore⁵. Limitandomi ad osservare le cose dall'esterno mi sembra che essa si presti a grossi equivoci sulle sue implicazioni.

Il modello che utilizza i gruppi di pressione postula implicitamente un soggetto che da solo è — o dovrebbe essere — capace di provvedere ai compiti che istituzionalmente gli vengono affidati. Di fronte ad esso il gruppo di pressione agirebbe per ottenere una deviazione dall'iter ottimale della decisione, quell'iter che il soggetto potrebbe perseguire solo se distaccato e indisturbato.

Dal che discende, se non una condanna, almeno una pericolosa indifferenza verso tutti quei meccanismi di consultazione e di col-

⁴ Per la risposta giuridica « concreta » si veda più avanti Guglielmo NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera*. Il maggiore limite della risposta giuridica è quello di considerare come neutrale quell'attività amministrativa che è sempre di più la vera politica estera spesso in contrasto con le direttive. Sulla necessità di superare il concetto weberiano di « burocrazia neutrale » v. Luciano CAPPELLETTI, *Burocrazia, potere politico e programmazione*, « Tempi Moderni », n. 12, 1963; Giorgio FREDDI, *Concezioni dell'attività burocratica e rapporto tra politica e amministrazione*, « Rassegna di sociologia », 3, 1963; cfr. anche GUARINO, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, « Rassegna di diritto pubblico », 1963; A. SPREAFICO, *Gli studi sulla pubblica amministrazione*, « Rassegna italiana di sociologia », 3, 1963.

⁵ Sui gruppi di pressione vedi da parte americana la rassegna di W. J. MACKENZIE, *Pressure Groups: the « Conceptual Framework »*, « Political Studies », III, 1965 e quella di S. J. ELDEVELD, « American Interest Groups: A Survey of research and some Implication for Theory and Method », in *Interest Groups in Four Continents* a cura di H. EHRMANN, Pittsburgh Univ. Press, 1958.

La pubblicistica italiana mentre ha accolto la locuzione ha sempre dimostrato molte perplessità sul modello. « Nord e Sud » si è a suo tempo occupata del problema: vedi V. DE CAPRARIIS, *Sui gruppi di pressione* (25, 1956); G. D'EUFEMIA, *Aspetti giuridici dei gruppi di pressione* (27, 1957); G. CIRANNA, *Un gruppo di pressione: la Confederazione nazionale dei Coltivatori Diretti* (38, 1958); *Appunti sui gruppi di pressione e le elezioni politiche del 25 maggio* (42, 1958). La rivista « Tempi Moderni » ha dedicato al problema un dibattito sui numeri 1, 2, 3 (1960). Da parte sua « Il Mulino » ha pubblicato: SARTORI, *I gruppi di pressione* (87, 1959); CITTI, *Gruppi di pressione* (88, 1959); RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà* (88, 1959).

laborazione tra società civile e società politica. Di fronte all' ampliarsi della sfera politica negli stati moderni, tali meccanismi costituiscono invece un necessario sistema di conoscenza e permettono alla classe politica di tenere il passo con quanto si viene operando al di fuori di essa e di potersi inserire come elemento coordinatore della società civile. Vedremo come sotto questo aspetto l'erratica e contraddittoria formazione delle decisioni nel nostro paese dipenda in parte proprio dalla mancanza di questi meccanismi e dai metodi assai rozzi con cui vengono sostituiti.

Una seconda osservazione connessa ai gruppi di pressione è che il modello presuppone che le leve dell'agire politico siano in mano a un solo soggetto e che quindi non resti che « influenzarlo ». Ma a ben guardare i maggiori condizionamenti derivano dal fatto che in una moderna società occidentale esiste una serie di soggetti che hanno la possibilità di agire autonomamente — anche in assenza di una direttiva politica — col risultato di condizionare poi l'operare politico. Si pensi, per fare un esempio di carattere generale, ai condizionamenti che l'espansione commerciale o la struttura agricola pongono alla politica internazionale dei paesi occidentali.

Tutto questo comporta che è molto più utile, a nostro avviso, porre l'accento sulle diverse e contrastanti direzioni che presenta l'operare dei gruppi e sulla loro mancanza di coagulazione intorno a una direttiva politica concreta.

Avvicinandoci al quadro che desideriamo tracciare vorremmo anche tenere le distanze con ogni concezione (pluralista o neopluralista), che dissolva l'operare politico in quello dei gruppi (anche se questo schema sarebbe abbastanza adatto a spiegare la realtà italiana caratterizzata da molteplici « vuoti politici »)⁶. Al contrario: cercando di abbozzare un quadro del complesso gioco la cui risultante è la politica internazionale del nostro paese, il nostro scopo è soprattutto quello di criticare le regole di questo gioco proponendone altre che — attraverso un maggiore coordinamento — permettano anche alla società politica di assumere esplicitamente le sue responsabilità di fronte ai vari interessi; che permettano insomma il formarsi di un momento politico che sia più informato ma anche più autonomo e più consapevole. Non quindi un'indagine di tipo sociologico in senso stretto ma la proposta di uno schema che permetta di utilizzare criticamente alcuni dati che abbiamo raccolto. Non quindi la conclusione di un discorso ma l'apertura di un dibattito.

⁶ Su questo argomento v. SARTORI, *Gruppi di pressione o gruppi di interesse?*, Contributi italiani al IV Congresso mondiale di scienze politiche, Vita e Pensiero, 1962.

Abbiamo accennato al fatto che in società in cui i valori dominanti sono ormai legati all'aumento del reddito nazionale, l'operare politico presenta caratteristiche di complessità assai maggiori che in passato.

Ma l'ordine economico non opera soltanto nel senso di limitare l'operare politico, ma presenta esso stesso delle sue esigenze dinamiche. A chi osservi oggi la realtà internazionale questa apparirà caratterizzata da una certa freddezza e mancanza di iniziativa politica che i momenti di crisi acuta non valgono a camuffare. In questa relativa stabilità del sistema maturano però profonde trasformazioni e l'ordine economico sembra quasi lievitare ed espandersi all'interno di un ordine giuridico che è stato modellato prescindendo da esso. Sembra probabile che questo processo di internazionalizzazione della vita economica e la tendenza verso nuove forme di interdipendenza e collaborazione (o addirittura di integrazione) economica tra i vari paesi capitalisti sviluppati non sia arrestabile e tanto meno invertibile. Corrispondentemente la concentrazione del potere economico sembra destinata ad accrescersi, mentre il peso dei gruppi imprenditoriali e finanziari privati e pubblici diventa sempre maggiore ed influisce in modo spesso decisivo nella direzione della politica internazionale (oltre che nazionale) degli stati.

Il caso dell'Italia presenta caratteristiche particolari in quanto nella sua struttura economica coesistono e si contrappongono alcuni fenomeni di capitalismo avanzato, strutturalmente e geograficamente accentrati in un numero ristretto di centri, e una situazione generale di debolezza delle infrastrutture industriali accentuata dal permanere di larghe zone di sottosviluppo⁷.

Lo stato, da parte sua, è intervenuto con molta cautela nello sviluppo e nell'organizzazione economica del paese, frenato dagli schemi ideologici, dalla mancanza di volontà politica e dalla propria deficiente organizzazione burocratica ed amministrativa incapace di fornire i mezzi per un intervento efficace o anche solo di seguire il passo della nuova dinamica economica che implica interventi a

⁷ Manca nella pubblicistica italiana un adeguato numero di studi sulla struttura industriale del nostro paese per la quale bisogna di solito risalire ai documenti ufficiali. Vedere però Luigi BRUNI, *Aspetti strutturali dell'industria italiana*, Svimez, 1963; vedere poi gli atti dei due convegni dell'Istituto Gramsci, pubblicati dagli Editori Riuniti, *Tendenze del capitalismo italiano* e *Tendenze del capitalismo europeo*.

livello internazionale e una visione ed una strategia globali e a lunga scadenza ⁸.

La politica governativa è stata incisiva solo nel primo dopoguerra, quando ha preso alcune decisioni di carattere generale concernenti la liberalizzazione degli scambi e la partecipazione al processo di integrazione europea, superando così le notevoli resistenze di buona parte degli industriali italiani che si sentiva impreparata ad entrare in mercati più vasti ⁹.

Ciò fatto, lo stato non ha voluto, o non è stato capace, di indirizzare i processi di sviluppo che tali decisioni mettevano in moto. Gli interventi da esso effettuati in campo economico, per lo più in ritardo sulle necessità, sono stati settoriali, limitati da una visione strettamente nazionale e assolutamente privi di criterio di globalità.

L'economia italiana ha reagito perciò nei limiti delle sue possibilità, cercando di adattarsi al processo di sviluppo capitalistico più avanzato degli altri paesi europei e occidentali. Le aziende più grandi si sono inserite nella nuova realtà cercando di modernizzare la propria organizzazione e di darsi delle dimensioni tali da poter sopravvivere nella nuova struttura di mercato.

Il fatto che tali industrie non siano più di sette o otto e la marcata differenza di dimensioni che esse presentano con le altre aziende fornisce la misura di un paese dominato da alcuni « grandi » (sia pure ridimensionati sul piano mondiale), ma privo di un retroterra industriale adeguato.

Inoltre c'è da rilevare che tali imprese si sono sviluppate attraverso un vasto processo di concentrazione, sia in senso orizzontale che in senso verticale: ciò conferma ed accentua il potere economico di pochi grandi gruppi e l'importanza delle loro decisioni che possono influire sullo sviluppo e sull'equilibrio di tutto il paese.

⁸ Significativa a questo proposito la relazione del governatore della Banca d'Italia, dr. Guido Carli (31 maggio 1966): « Nella prima relazione che ebbi l'onore di pronunziare di fronte a questa Assemblea concludevo constatando che la nostra economia è corsa in avanti più celermente delle istituzioni nelle quali essa si inquadra. Un quinquennio è trascorso da allora; mutamenti profondi sono avvenuti nella struttura della società italiana; l'ondata ciclica è salita, è caduta e si è nuovamente innalzata, ma attraverso di essa si scorge la realtà di un progresso ininterrotto al livello delle imprese, dei sindacati, delle comunità locali, mentre i riflessi di questa realtà negli ordinamenti sembrano più pallidi e incerti, quasi il segno di una non superata diffidenza verso le idee moderne, di una distaccata incredulità innanzi a ciò che si va edificando ». Vedere anche gli atti del Convegno nazionale per il commercio estero (Ice, Milano, 27, 28 aprile 1967) su *L'allineamento concorrenziale delle aziende esportatrici*.

⁹ V. a questo proposito l'episodio (citato da Bino OLVI, *L'Italia nella Cee*), dell'incontro tra De Gasperi e il sen. Falk poco prima della firma del Trattato di Parigi.

Questo fatto pone in maniera netta il problema dei rapporti tra potere economico e potere politico. Sintomatico è quanto ha scritto un dirigente d'azienda, Raimondo Craveri: « Il mondo delle "grandi" opera secondo una propria logica particolare. Le aziende a raggio d'azione internazionale tendono a non obbedire che a loro stesse, ossia ai loro interessi sui vari mercati. Ciò spiega, continua il Craveri, come la tecnocrazia che dirige quei gruppi maneggi un potere che ha per obiettivo ultimo di promuovere un mondo aperto, ossia dei mercati dove sia possibile operare con un massimo di adattabilità, sicurezza e libertà di movimento. I criteri di giudizio e le categorie mentali del politico e del tecnocrate della grande impresa sono diversi: per il primo contano di più gli stati, per il secondo i mercati. Sono geografie differenti. Politica e affari hanno quindi non solo poteri diversi, ma idee diverse sul potere »¹⁰.

Questo discorso vale anche per le « grandi » italiane. Esse tendono a sottrarsi, non dico ad un controllo da parte dello stato, ma anche alle pressioni e agli incentivi finanziari impiegati dal governo. Talvolta tendono addirittura a sostituire gradualmente lo stato in alcune sue attività politiche: da loro viene effettuato, per esempio, il giudizio delle caratteristiche sociali e politiche dei mercati in cui intendano penetrare e una volta iniziata la loro attività in un determinato paese nell'ambito di certe strutture e con l'appoggio finanziario dei poteri in esso esistenti, tendono ad operare per la conservazione, la stabilità e continuità del potere costituito.

Un autore cita a questo proposito un esempio significativo accaduto in Venezuela tra il '57 e il '58, quando era ambasciatore il conte Giusti del Giardino.

« L'ex dittatore venezuelano Jiménez aveva concesso a ditte italiane contratti per un valore di circa un miliardo di dollari. Quando poi Jiménez indisse un plebiscito per rafforzare la sua barcollante posizione all'interno del paese, fece pressioni sugli italiani perché gli procurassero voti tra gli immigrati. Le aziende italiane, con quel miliardo di dollari in gioco, esercitarono a loro volta pressioni su Palazzo Chigi. Così per esplicite istruzioni da Roma, il nostro ambasciatore intervenne negli affari interni venezuelani inducendo la comunità degli immigrati italiani a sostenere il dittatore. Jiménez venne poi rovesciato da una rivoluzione e gli italiani, ambasciatore compreso, divennero assai impopolari »¹¹.

¹⁰ R. CRAVERI, *Politica e affari*, Garzanti, Milano 1964, pp. 90-1.

¹¹ N. KOGAN, *Politica estera italiana*, Lerici, Milano 1965, p. 130. V. anche « La Stampa », 27 e 28 febbraio, 2 marzo 1958.

Secondo quanto ebbe a scrivere un commentatore politico, questa tendenza a trattare sino alla fine con i dittatori dell'America Latina si verificò anche in Argentina e a Cuba. Sembra che le ditte italiane abbiano continuato a vendere armi a Péron sino al giorno della sua caduta. Secondo Fidel Castro, le fabbriche d'armi italiane e inglesi sono state le ultime a rifornire Batista prima che egli venisse rovesciato »¹².

Questi esempi dimostrano sia la stretta relazione tra affari e politica internazionale, sia come lo stato finisca spesso per limitarsi al ruolo di fiancheggiatore delle attività di gruppi economici.

Così alcune grosse industrie italiane sono riuscite a conseguire in numerosi paesi esteri, in particolare in Africa, nell'America Latina, nei paesi dell'Europa orientale, in Spagna, posizioni di assoluto privilegio contando sempre sull'aiuto benevolo, quando non « servizievole », dello stato che sembra sia giunto fino a stornare dei fondi per crediti da un settore geografico ad un altro al fine di venire incontro alle loro richieste¹³.

Sempre a questo proposito il Kogan osserva:

« Gli accordi commerciali con i paesi stranieri vengono negoziati in stretto contatto con i rappresentanti di altri ministeri e delle aziende direttamente interessate. Ma gli estremi cui può giungere il ministero Esteri italiano per arrivare a concluderli sono piuttosto insoliti. Quando il capo di una grande azienda fa un viaggio d'affari in qualche paese straniero, è l'ambasciatore in persona che funge da guida e da anfrizione »¹⁴.

Ma anche in altri casi il ruolo dello stato si è ridotto per lo più a sostenere iniziative altrui. Basti pensare al ruolo della Commissione per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo del ministero Esteri¹⁵. Questa si limita ad esaminare le proposte derivanti da iniziative all'estero di singole società italiane di progettazione senza mai assumere l'iniziativa di proporre essa stessa un programma di intervento e di creare un piano, annuale o pluriennale, così da stabilire rapporti organici con i paesi in via di sviluppo che non siano solo di carattere imprenditoriale o commerciale.

L'esistenza di alcune grandi aziende a partecipazione statale non muta la situazione. Queste aziende, prive di un effettivo controllo e non inserite in una direttiva coordinata, agiscono in defini-

¹² A. GAROSCI, in « Il Mondo », 20 gennaio e 14 luglio 1959.

¹³ V. più avanti la ricerca di Fabrizio De Benedetti sul ministero degli Esteri.

¹⁴ N. KOGAN, *op. cit.*, p. 129.

¹⁵ V. più avanti R. GUIDUCCI, *Pianificazione e politica internazionale*.

tiva secondo una logica aziendale divisa tra lo sfruttamento delle risorse del sistema economico internazionale e le preoccupazioni economiche o politiche di potere su scala nazionale.

Il caso dell'Eni è senz'altro il più noto per la vastità degli impegni internazionali assunti e per le polemiche che questi hanno sollevato. Ormai si ammette apertamente, anche in ambienti ufficiali, che questo ente, sottraendosi a qualsiasi controllo, ha svolto « coraggiose operazioni di rottura » che hanno in pratica determinato la posizione italiana in vaste aree dell'Africa, del Medio ed Estremo Oriente e dell'Europa orientale¹⁶.

Sempre a proposito dell'Eni, i recenti mutamenti di politica, che hanno fatto parlare di « privatizzazione » dell'Eni e che includono fra l'altro accordi su vasta scala con la Esso, vengono effettuati per lo più alla chetichella, e nella distratta assenza dei ministeri interessati¹⁷.

Meno clamorosa, ma non differente nel fondo, è stata la politica dell'Iri. Ad esempio sembra che l'intervento di questo ente sia stato fondamentale per far ottenere un rilevante credito italiano ad un paese africano, ciò che ha permesso ad una impresa del suo gruppo di aggiudicarsi un importante appalto. A tale riguardo è caratteristico il fatto che questo tipo di operazioni, una volta effettuato, assurga, nel quadro delle relazioni internazionali, al livello di « politica di aiuto ai paesi sottosviluppati ». Ciò lascia chiaramente intendere che « nella commistione di concreto e generoso allo stesso tempo »¹⁸ che dovrebbe caratterizzare i nostri interventi nel terzo mondo, il concreto finisca per prevalere di molto sul generoso.

Un dato caratteristico dell'influenza delle grandi industrie e della ripartizione del potere economico in Italia è offerto dal fatto che il 2% delle imprese effettua circa il 65% delle esportazioni¹⁹. Il valore di tale rilievo viene messo in luce da alcune altre considerazioni, la prima delle quali è l'assoluta mancanza di una politica italiana del commercio con l'estero.

A tale riguardo è sufficiente ricordare che in Italia esistono ancora ad alto livello delle polemiche sulla necessità o meno di esportare « quando il mercato interno va bene » e se una politica

¹⁶ Mario MONDELLO, atti del convegno Iai, *L'Europa e i paesi dell'Est*, Milano 1966.

¹⁷ V. la rassegna su « Il Ponte », aprile 1966.

¹⁸ La citazione è tratta da un discorso del segretario generale del ministero Esteri, Ortona, al convegno Sioi-Ispi, *Politica di aiuto allo sviluppo*. Sulla mancanza di coordinamento nelle aziende a partecipazione statale v. convegno Cird-Iai (cit.) in « Tempi Moderni », n. 27-28, p. 115.

¹⁹ *Annuario della Confindustria 1965*, p. 318.

esportativa debba essere considerata altro che un « volano di sicurezza per il mantenimento della produzione interna » nei periodi di bassa congiuntura. Questo per non parlare della tesi secondo cui « le esportazioni vanno da sé e quindi non c'è bisogno di fare nulla per lo sviluppo »²⁰.

Tralasciando i noti e non certo nuovi appunti fatti allo stato e all'amministrazione sulla mancanza di una politica delle esportazioni « coordinata », « lungimirante », e collegata con « un'intelligente politica » delle importazioni, sull'inefficienza e deficienza delle nostre infrastrutture, ecc.²¹, altri tre rilievi di carattere per così dire « storico » sembrano in grado di completare il quadro generale della situazione italiana.

1. Il livello delle esportazioni italiane è comparativamente molto inferiore a quello di tutti gli altri paesi europei sviluppati quando messo a raffronto con il reddito nazionale lordo e il valore delle esportazioni annue *pro capite*.

2. Secondo un dato fornito dal presidente dell'Ice, tra le ditte italiane esportatrici ben il 47% sono « dilettanti », cioè esportano non abitualmente e lo fanno per lo più in periodi di bassa congiuntura del mercato interno o spesso a prezzi non remunerativi.

3. Si ha infine l'impressione, come rileva un recente studio, « che la specializzazione delle esportazioni italiane sia stata finora principalmente guidata dai vecchi presupposti della teoria classica del commercio internazionale piuttosto che dalle nuove e ampie possibilità offerte dal progresso tecnologico e dall'esplosione della domanda di beni di investimento in alcuni continenti. Tale impressione appare avvalorata dalla tardiva espansione di prodotti "nuovi" (come ad es. quelli chimici e farmaceutici, i prodotti meccanici e di precisione) e per contro dalla marcata propensione a specializzare l'offerta di prodotti "facili" (quali i tessuti o gli articoli di vestiario) che sono ormai esposti alla concorrenza di prodotti altrettanto tipici ed attraenti offerti su scala crescente da numerosi paesi in via di sviluppo »²².

²⁰ V. l'intervento critico di A. Donati, presidente dell'Ice, all'Assemblea del Cnel del 3 febbraio 1966, riportato in « Mondo Economico », 15 aprile 1966.

²¹ Tutte queste lacune risultano anche nella legislazione: l'Italia è l'unico paese Cee che non possiede legislazione antimonopolistica. Manca la legislazione antidumping. La legge per i crediti all'esportazione ha avuto un iter estremamente lungo (v. le critiche di A. Donati, relaz. Ice 1965) ed è ormai vecchia. Anche della riforma delle società per azioni si parla da molti anni ma non è ancora stato fatto nulla. Quanto al piano quinquennale, approvato di recente alla Camera, il cap. XIX relativo al commercio internazionale non contiene altro che una serie di affermazioni di principio estremamente generiche che non possono nemmeno costituire un indirizzo politico.

²² Vera CAO PINNA, *Le esportazioni italiane*, Boringhieri, Torino 1966.

Questi rilievi mettono in risalto l'assenza di strutture organizzative operanti efficacemente per permettere alle aziende di dimensioni ridotte di inserirsi nel processo di sviluppo economico internazionale e di sfruttare gli elementi positivi del mercato europeo ed extra-europeo. Ne consegue l'accentuarsi della situazione di inferiorità delle aziende minori nei confronti delle grandi, sia dal punto di vista della dimensione economica sia da quello delle possibilità di usufruire dell'apparato statale amministrativo che nella sua generale inefficienza rafforza le posizioni di privilegio e di influenza di queste ultime le cui istanze sono le uniche ad essere accolte.

Il « gap » tecnologico e il Piano Fanfani

La crisi di sviluppo prodottasi tra il '63 e il '64 ha messo in risalto la debolezza delle strutture di gran parte dell'industria italiana, dando vita ad un'ondata di richieste di associazione e di accordi con industrie estere, ed in particolare statunitensi, nel tentativo di sopperire così all'insufficienza dell'economia nazionale. Anche in tal caso lo stato si è assunto il compito di favorire il processo spontaneo senza tentare di parteciparvi e di indirizzarlo, ma limitandosi ad approvare una legge che prevede esenzioni fiscali e agevolazioni per le fusioni che avverranno fino all'ottobre 1967.

Nello stesso tempo, tra l'indifferenza più o meno accentuata della classe politica sono avvenute le fusioni Sade-Montecatini e Montecatini-Edison; l'Olivetti cedeva il controllo del settore elettronico alla General Electric; la Ferrania veniva acquistata dalla 3M e la CGE italiana (controllata dalla General Electric) si fondeva con l'Ansaldo San Giorgio; la Fiat cedeva la Riv alla SKF, l'Eni si accordava su vasta scala con la Esso.

Ma accanto a queste colossali operazioni, una miriade di altre non meno importanti hanno dato vita a filiali di colossi stranieri in Italia, alla creazione di nuove società a partecipazioni incrociate, a cessione di brevetti e « know-how ».

Le reazioni politiche ad una sorta di rivoluzione che sta mutando il volto della politica economica tradizionale²³ sono state,

²³ Sul peso e significato politico del processo di concentrazione industriale v. Giuseppe SACCO, *Le concentrazioni industriali in Europa*, « Lo Spettatore Internazionale », 1, 1967. L'autore osserva che: « gli accordi di concentrazione si fanno quasi sempre nell'ambito nazionale e, quando li si supera — come avviene nei settori di punta — il *partner* proviene sempre d'oltre Atlantico. Così, la speranza che la necessità delle fusioni tra europei per far fronte alla concorrenza ame-

almeno in Italia, estremamente rare e in genere improntate ad un ottimismo di maniera. Solo quando il fenomeno è diventato di proporzioni tali da entrare nel rango degli argomenti sentiti anche dall'opinione pubblica, c'è stata una di quelle iniziative del tutto personali e isolate che caratterizzano ad intervalli la partecipazione dell'Italia ai problemi di politica internazionale. È nato così il « piano tecnologico » che come altri grandi disegni italiani sembra dettato più dalla ricerca del successo a breve termine che dalla conoscenza approfondita dei problemi connessi e dalla coscienza degli attuali rapporti politici internazionali. Tale progetto che propone un nuovo « Piano Marshall tecnologico » che faciliti il flusso di conoscenze tecniche e « know-how » a titolo gratuito o a basso costo, pur contando sul generico favore di cui è stato gratificato dal presidente degli Stati Uniti e sull'interessata approvazione dei grandi industriali che hanno attivamente partecipato alla sua concreta stesura, è caratterizzato da una ipersemplificazione del problema del « gap tecnologico » e da uno scarso impegno sia ideologico sia tecnico²⁴.

A prova di ciò penso siano sufficienti alcune considerazioni: la prima risalta nella sua cruda realtà nel finale di un articolo su questo problema pubblicato dalla rivista statunitense « Business Week »: « Le società statunitensi comprensibilmente non sono entusiaste dell'idea di "regalare" la loro tecnologia duramente conquistata. Né, per certi settori almeno, ne è entusiasta il governo

ricana si risolvesse in un passo innanzi per l'Europa appare oggi, retrospettivamente, come un'illusione. Né è accettabile la tesi sostenuta da un certo europeismo francese in posizione ambigua verso il gollismo, secondo la quale, anche se le concentrazioni non determinano un'integrazione delle strutture industriali dei Sei, la nascita di "giganti" nazionali può da sola costituire una garanzia della irreversibilità del processo di integrazione comunitaria, nella misura in cui questi "giganti", pur se nazionali nella proprietà e nel "management", hanno senso e possibilità di azione e d'espansione solo in presenza di un mercato unico a dimensione comunitaria, e di una sola politica di pianificazione economica ».

Secondo l'autore le concentrazioni nazionali, invece di garantire l'irreversibilità, minacciano di distruggere quanto già esiste come istituzioni sovranazionali in Europa. In questo senso si è espresso anche « Le Monde » in un articolo dal significativo titolo *Crépuscule d'un marché commun?*: « La tentazione secolare al ripiegamento su se stessi è abbastanza forte perché ciascuno si organizzi oggi in modo autonomo: Debré sostiene finanziariamente il piano degli industriali siderurgici francesi; Bonn progetta, sotto la pressione dei "maîtres de forges" tedeschi, la concessione di 160 milioni di DM per sovvenzionare le forniture di carbone agli altiforni (...). Le regole del Mercato comune, in tutto questo, sono del tutto dimenticate, perché il pericolo sembra troppo grave perché ci si occupi ancora del trattato di Parigi... ».

²⁴ Dopo la prima enunciazione « di effetto » dell'on. Fanfani il piano tecnologico sembra aver subito approfondimenti e modificazioni sostanziali. Ho però mantenuto le critiche che potevano essere valide sulla fine del '66 sia perché gli studi sono per ora riservati sia perché è in ogni caso significativo che essi seguano l'enunciazione del Piano, invece di precederlo.

di Washington. Per esempio i governi europei sono molto interessati a costruire i loro propri satelliti per comunicazioni, ed accusano gli Stati Uniti di voler conservare il monopolio in questo campo. Un funzionario statunitense ammette con discrezione: abbiamo sfruttato tutti i vantaggi commerciali, che la nostra preminenza tecnologica ci ha dato »²⁵.

La seconda considerazione riguarda la condizione dei paesi in via di sviluppo che il piano è lungi dal prendere in considerazione. E a noi sembra che non si sia legittimati a parlare di divario tecnologico se ci si limita a proporre un accordo tra due delle zone privilegiate del nostro pianeta senza considerare l'altro aspetto ben più grave dello squilibrio che è quello con il terzo mondo.

Ma soprattutto è da mettere in rilievo come quella che doveva essere una iniziativa di grande respiro politico, destinata a tenere il passo con le moderne realtà economiche, non sia stata il frutto di studi approfonditi in stretta collaborazione tra quanti fossero interessati al problema o potessero apportare ad esso un utile contributo, ma si sia risolta ancora una volta in un gesto improvviso — maturato nel segreto di un ministero o nella segreteria personale di un ministro — in cui l'esigenza propagandistica di un successo a breve termine ha prevalso su ogni altra considerazione.

L'agricoltura nella politica estera

Un discorso a parte merita l'agricoltura con cui la nostra politica internazionale deve fare i conti non appena vengano all'ordine del giorno argomenti come la Cee, il Kennedy Round o i rapporti con i paesi in via di sviluppo.

Bisogna dire che le pressioni delle organizzazioni agricole sono state oggetto di una lunga serie di dibattiti politici²⁶. Non mi dilungherò molto sull'argomento²⁷, limitandomi a sintetizzare il problema che presenta spunti molto interessanti per quanto riguarda l'iter di formazione delle decisioni.

L'influenza dell'agricoltura italiana sulla politica internazionale

²⁵ « Business Week », 29 ottobre 1966.

²⁶ Sul tema v. CIRANNA, *Un gruppo di pressione: la Coltivatori Diretti*, « Nord e Sud », 1, 1958; E. ROSSI, *La Federconsorzi*, Feltrinelli, Milano 1963; N. KOGAN, *op. cit.*, p. 141.

²⁷ In questo stesso volume il tema è stato affrontato diffusamente nella comunicazione: *L'agricoltura nella politica estera italiana* di Mario DI BARTOLOMEI e nella ricerca di Gian Paolo CASADIO, *L'iter di una decisione agricola a livello Cee: la bieticoltura*.

può essere ricondotta a due ordini di fattori: il primo, di natura economica, è la situazione oggettiva delle strutture agrarie, il secondo è il modo con cui gli interessi agricoli si sono venuti organizzando in questo dopoguerra. Come conseguenza di questa situazione è proprio nei settori a cui abbiamo accennato che più forte è il divario tra le direttive politiche astratte e la politica che viene svolta di fatto.

Che l'agricoltura italiana presenti aspetti di notevole arretratezza risulta da molti parametri: la piccola dimensione della proprietà aggravata dalla scarsità delle strutture cooperative; la densità della popolazione agricola aggravata dall'elevatezza dell'età media; il rapporto tra meccanizzazione ed aree coltivate; il rapporto tra produzioni erbacee e produzioni zootecniche (che è in Italia di 75 a 25, cioè esattamente l'inverso dei cinque paesi della Cee).

Di fronte a questa situazione una classe politica consapevole dell'interdipendenza tra un fenomeno di questa portata e la possibilità di azione di politica internazionale; una classe politica che avesse voluto veramente dimostrare le sue capacità non in una grande, ma in una coerente politica estera, si sarebbe messa di buona lena sul piano delle riforme.

Purtroppo così non è stato: le timide e contraddittorie riforme non hanno tenuto il passo né con la maggiore apertura dei mercati né con l'evoluzione dei consumi interni.

Le ragioni di questa inerzia derivano anche dal fatto che per un quarto di secolo la politica agraria del nostro paese è stata costante appannaggio del partito della democrazia cristiana; se si esclude la breve pausa durante la quale al dicastero di via XX Settembre è stato l'on. Gullo del partito comunista, il ministero dell'Agricoltura è stato costantemente riservato agli uomini del partito di maggioranza relativa. I motivi, le ragioni che spiegano la perseveranza nel conservare l'importante dicastero sono di ordine prevalentemente, se non esclusivamente, politico: l'elettorato agricolo rappresentava nel 1948 la forza di gran lunga più importante del nostro paese, ed è stata quella che più di ogni altra ha contribuito, e contribuisce ancora, a mantenere una presa elettorale. Per assicurarsi il voto dei contadini, ci si è impegnati nella realizzazione del programma di piccole proprietà contadine che era nelle speranze del movimento cattolico alla fine del secolo scorso e all'inizio di quello attuale.

Il risultato è stato che dopo venti anni di politica democratica la nostra agricoltura si trova ancora di fronte agli stessi limiti e la politica estera alle stesse strozzature.

Il secondo fattore che spiega il peso delle richieste dell'agricoltura è il tipo di organizzazione intorno a cui questi interessi si sono progressivamente coagulati, con un processo di costante accrescimento che sembra manifestare solo ora qualche battuta di arresto. Soprattutto la Coltivatori diretti e la Federconsorzi — che insieme costituiscono quello che è stato definito « il feudo Bonomi » — esercitano una notevole influenza sulla politica italiana.

L'ossatura di questa organizzazione deriva dalla connivenza di funzioni pubbliche (l'ammasso del grano) con iniziative private (alcune esclusive nella distribuzione di macchine e fertilizzanti) e con posizioni politiche; l'on. Bonomi, secondo uno studioso americano, afferma di avere alle proprie dipendenze sessanta deputati²⁸.

Bisogna dire che il « gruppo Bonomi » non comprende le uniche organizzazioni del settore ma il fatto che su molte posizioni bonomiane in materia di agricoltura converga praticamente l'intero arco dello schieramento parlamentare (dal movimento sociale al partito comunista, coll'esclusione di alcuni settori della coalizione governativa) ha fatto sì che queste posizioni abbiano sempre prevalso²⁹. Nella produzione agricola, non abbiamo « piccole » e « grandi », con lo stesso divario che nella produzione industriale ma praticamente un unico mondo, economicamente arretrato e scarsamente produttivo, riunito in organizzazioni monolitiche e utilizzato a fini di politica interna.

Venendo più da vicino al problema che ci interessa, e cioè alla formazione delle decisioni politiche, ci sembra che si debbano considerare due momenti distinti, il primo dei quali è l'incontro tra le organizzazioni agricole e il ministero dell'Agricoltura, il secondo quello della confluenza delle posizioni dell'agricoltura nella politica estera italiana.

Come in altri casi, anche qui l'incontro è occasionale e saltuario lasciato all'iniziativa del ministro. Incontri ufficiali tra funzionari e rappresentanti dei vari interessi avvenivano con il ministro Ferrari Aggradi, mentre sono stati sospesi dall'attuale ministro on. Restivo. Ma anche prescindendo da questo aspetto è mancata da parte politica ogni iniziativa a lungo termine che indebolisse il feudo bonomiano e che, incrementando gli incontri ufficiali, potesse poi diminuire le più pericolose influenze di corridoio, e che assicurasse infine una rappresentanza degli interessi degna di questo nome. Perché è bene chiarire che gli interessi dell'agricoltura sono gli

²⁸ J. LAPALOMBARA, *Clientela e parentela. Studio sui gruppi d'interesse in Italia*, trad. it., Edizioni di Comunità, Milano 1967.

²⁹ M. BONANNI, *L'agricoltura europea in Parlamento*, « Lo Spettatore Internazionale », n. 4-5, 1966.

interessi del commercio dei prodotti agricoli, dell'industria alimentare, dei sindacati e dei consumatori. Questi ultimi soprattutto sono i grandi assenti e giustamente è stato osservato, dopo le decisioni agricole del 24 luglio, che « agli aiuti concessi alla bieticoltura e all'industria si farà fronte con la parte del prezzo dello zucchero che dovrebbe cadere e andare a vantaggio dei consumatori e che invece sarà, per intanto, mantenuta, per ristornarla appunto a favore del settore agricolo e del settore industriale »³⁰.

Qualcosa in questo senso (ma più sul piano della tattica che della strategia) sembra che sia stato fatto dall'on. Ferrari Aggradi il quale aveva compreso che poteva servirsi delle contropinte esercitate dai vari gruppi di pressione per avere una risultante apprezzabile dal punto di vista generale. Ed infatti adottava spesso la tattica di muovere in avanscoperta i rappresentanti sindacali, contro le pretese dei gruppi protezionistici. Anche i rappresentanti degli industriali spesso scendevano a contrastare la formidabile triade del Cirai³¹ in nome delle contropartite che una troppo aperta posizione protezionistica dell'agricoltura avrebbe imposto sul settore industriale in sede di trattativa, a Bruxelles³².

Si potrebbe aggiungere a queste osservazioni un paragone tra il funzionamento dei meccanismi di decisione di Roma con quelli di Bruxelles. Qui, grazie a una lungimirante politica della Commissione il gioco è estremamente complesso e le rappresentanze organizzate a livello europeo tendono a distribuirsi lungo tutto l'arco degli interessi, verificando l'uno con l'altra le proprie posizioni e intrattenendo con la Commissione un dialogo che tutti definiscono utile e proficuo e che ha permesso finora a questa di battersi per una vera politica agricola. È un gioco, giova sottolineare, in cui le posizioni italiane non riescono ad inserirsi facilmente preferendo premere sulle strutture politiche nazionali³³.

A Roma il procedimento ufficiale è, come si è visto, molto più rozzo e, contrariamente al caso di Bruxelles, l'identificazione dell'amministrazione con alcuni degli interessi verso cui si trova ad operare è praticamente immediata. E quale sia il grado di intelligenza politica di questi interessi lo può dire chi, come l'autore di

³⁰ ALBERTARIO, in « Il Corriere della Sera », 26 luglio 1966.

³¹ Il Cirai raggruppa le tre organizzazioni Confagricoltura, Coltivatori diretti e Federconsorzi per unificare le loro posizioni in materia di politica agricola. Molte critiche ha destato la presenza della Federconsorzi che — è stato detto — è ingiustificata sul piano logico ed ha il solo scopo di far prevalere le posizioni bonomiane.

³² Così Aride Rossi, sindacalista della Uil-Terra.

³³ V. in questo volume la ricerca di Gian Paolo Casadio.

queste note, durante un'intervista con un alto funzionario della Federconsorzi si è sentito dire che è necessario difendere la coltura granaria perché « bisogna ipotizzare anche il caso di guerra con la Francia ».

Bisogna dire che le decisioni e le istanze italiane in materia di politica internazionale passano per il ministero degli Esteri. Vedremo più avanti le caratteristiche generali di questo meccanismo; a quanto ci risulta, per il settore in questione, sembra che « gli interessi rappresentati dal ministero dell'Agricoltura vengono considerati preminenti. In altri casi la struttura decisionale italiana ha fatto sì che talvolta i rappresentanti di due o più ministeri italiani portassero a Bruxelles posizioni notevolmente differenti »³⁴.

La struttura decisionale italiana porta comunque a situazioni paradossali rafforzando ancor più il peso e l'influenza del mondo dell'agricoltura. Nel caso della Cee — l'angolatura visuale con cui abbiamo osservato il problema — dipenderà molto da questa struttura se l'Italia si troverà a sostenere posizioni di coraggio o se ripiegherà su posizioni di nazionalismo economico.

Dal punto di vista del controllo democratico le decisioni in materia di agricoltura dimostrano l'importanza che assume il problema della pubblicità dell'attività amministrativa: pubblicità degli incontri tra l'amministrazione e gli interessi organizzati, pubblicità delle posizioni di cui tali interessi si fanno portatori, pubblicità dell'operato dei meccanismi di coordinamento, pubblicità infine (e controllo istituzionalizzato dove esso è previsto) dell'operare degli organismi sovranazionali.

La Nato e il Mediterraneo

Gli stessi problemi si pongono anche per quanto riguarda le connessioni tra la politica militare e quella internazionale. Occorre però tener presente, da un lato, la scarsa rilevanza che l'Italia ha sulla scena politica internazionale, e dall'altro la scarsa influenza avuta dai militari nella scelta e nello svolgimento delle decisioni di politica internazionale, anche di quelle più direttamente connesse con i problemi della difesa. Volendo fare un paragone si può dire che l'influenza dei militari è praticamente inesistente se confrontata con quella delle organizzazioni agricole³⁵.

³⁴ V. in questo volume la ricerca di Mario Di Bartolomei.

³⁵ In questo stesso senso N. KOGAN, *op. cit.* A titolo comparativo, per quanto riguarda l'influenza dei militari nella politica estera americana vedi B. SAPIN, R. C.

Le ragioni di questa scarsa partecipazione sono molteplici: ragioni di insufficiente progresso tecnologico e di scarsa efficienza del nostro esercito; ragioni di bilancio e di potenza militare italiana; una certa diffidenza dell'opinione pubblica verso i militari; l'affetto che questi dimostrano verso concetti e schemi mentali di carattere conservatore (il mito della sovranità nazionale, la missione anticomunista, ecc.).

Questa scarsa partecipazione non toglie che esistano differenze tra gli estremamente generici indirizzi politici e la politica militare di fatto. Anzi è possibile riscontrare queste divergenze proprio nell'ambito di quello che è il maggior impegno militare dell'Italia: la Nato.

Seguendo i dibattiti politici si ha l'impressione che la posizione italiana in merito a questo problema sia caratterizzata da una accettazione devota e passiva. Ma se è vero che il contributo di studio, di riflessione e di iniziativa politica dell'Italia è sempre stato assai scarso per quanto riguarda la necessità di adeguare le strutture alle nuove situazioni dell'equilibrio mondiale è anche vero che la posizione del nostro paese è stata per altro verso assai attiva nella ricerca di una funzione nazionale e di una posizione di *leadership* (sia pure secondaria) che lo rendesse simile negli atteggiamenti alle grandi potenze.

Il punto di partenza ideologico è costituito dal Mediterraneo, un motivo ricorrente del nazionalismo italiano. Ecco un esempio di come questo richiamo viene ripreso ed utilizzato da un conservatore:

« Per il comunismo russo il Mediterraneo offre un triplice richiamo: storico perché è stato da sempre il prediletto obiettivo dell'imperialismo moscovita; pratico, perché è la chiave per la spinta in Africa e un facile accesso al Medio Oriente; ideologico, perché rappresenta l'indicazione mitica della dottrina leninista per accerchiare l'Europa e il "mondo capitalistico". (...)»

Nel Mediterraneo due penisole particolarmente sono l'obiettivo visibile delle ambizioni comuniste. Per esse la Russia ha giocato grosso per decenni, pazientemente, cautamente e senza riposo. L'attacco è in

SNYDER e H. W. BRUCK, *An Appropriate Role for the Military in American Foreign Policy-Making. A Research Note*, Princeton University, 1954. Per l'Unione Sovietica v. T. W. WOLFE, *Role of the Soviet Military in Decision-Making and Soviet Politics*, Rand Report, luglio 1963. Per la Francia: John Steward AMBLER, *The French army in politics 1945-1962*, Ohio State Univ. Press, Columbus 1965. In generale: W. M. JONES, *On decision-making in large organisation*, Rand Report, marzo 1964; Paul Y. HAMMOND, *The use of the military establishment as an instrument of foreign policy*, Johns Hopkins University, 1965. Vedere anche la bibliografia citata più avanti a proposito del rapporto tra militari e civili.

corso da molti anni, principalmente per mezzo di strumenti politici per la conquista dall'interno.

Delle due penisole la più ambita, per l'importanza della sua posizione geografica è l'Italia: una testa di ponte potenziale che potrebbe diventare il varco per accedere all'Europa occidentale così come fare da ponte per il continente africano. Il popolo italiano, nel complesso, è totalmente indifferente alla drammatica situazione che potrebbe essergli riservata. Probabilmente non vi è abbastanza coscienza tra i vicini europei e alleati atlantici, circa l'imminente pericolo sospeso anche su di essi ove quest'area di essenziale importanza cadesse, in un modo o nell'altro, in mano comunista »³⁶.

Ritroviamo lo stesso concetto, più sfumato ma nello stesso tempo utilizzato in modo più concreto, nelle relazioni sui bilanci preventivi della difesa per il 1966 e il 1967.

« La politica militare italiana si svolge come è naturale in base alla situazione strategica generale e soprattutto in relazione ai rapporti di forze politiche e militari esistenti nel Mediterraneo. I mutamenti intervenuti in questi anni nell'ambito di tale zona geografica hanno approfondito le responsabilità ed i compiti del nostro paese, anche nel quadro dell'alleanza atlantica. Basti ricordare l'evoluzione verificatasi con l'accesso all'indipendenza di tutti i paesi rivieraschi sulla costa africana, alcuni dei quali orientati in modo difforme dal mondo libero, e le mutate situazioni politiche di alcune isole. Inoltre la tendenza della Gran Bretagna e della Francia, per motivi diversi, a diminuire l'intensità dei loro impegni mediterranei ha fatto sì che le esigenze difensive del nostro paese ed il complesso del potenziale richiestogli siano notevolmente aumentati »³⁷.

È anche significativo come questa letteratura parlamentare incontri le simpatie dell'on. Pacciardi, uomo di spiccate simpatie golliste, che non nasconde la sua propensione per la politica militare francese³⁸.

Anche se è difficile seguire gli sviluppi di questa concezione in tutti i suoi dettagli tecnici si può dire con una certa sicurezza che

³⁶ Ivan Matteo LOMBARDO, *La minaccia comunista nel Mediterraneo*, « Politica estera », n. 10, 1965. Di atteggiamenti simili è portavoce l'Agencia Oltremare che sembra essere assai vicina al ministero della Difesa.

³⁷ Relazione Pintus - Commissione Parlamentare Difesa - Camera dei Deputati, Bilancio preventivo 1966. Lo stesso concetto è ripreso nella relazione De Meo (Commissione Parlamentare Difesa - Camera dei Deputati - Bilancio preventivo 1967).

³⁸ Camera dei Deputati - Commissione Parlamentare Difesa, dibattito in occasione della presentazione del bilancio preventivo 1967. Resoconto sommario del Bollettino n. 468.

molti dei piani dei programmi e delle spese delle nostre Forze Armate si riallacciano a questa concezione.

Una di esse sembra essere lo sviluppo della marina militare, giudicato troppo costoso e improduttivo da alcuni esperti i quali sottolineano la presenza nel Mediterraneo della VI Flotta americana e patrocinano invece come più adatto alla situazione italiana uno sviluppo dell'aeronautica. Una ulteriore indicazione più legata a motivi di prestigio risulta da dichiarazioni rese dal ministro della Difesa on. Tremelloni:

« Un problema che presenta un diretto e particolare interesse per il nostro paese, è quello della riorganizzazione dei Comandi navali nel Mediterraneo. Esso è stato ripreso in sede di Comitato militare ed ha formato anche oggetto di contatti politici.

In sintesi questi ne sono i termini.

Attualmente esistono nel teatro meridionale dell'Alleanza due comandanti in capo: Cincsoth (comandante in capo del Sud Europa), con alle dipendenze tutte le forze terrestri ed aeree, nonché la 6ª Flotta Usa, e Cincafmed (comandante in capo del Mediterraneo), con alle dipendenze le altre forze navali.

Questa organizzazione non risponde alle esigenze dell'area del Sud Europa, che include il bacino del Mediterraneo ed ha carattere unitario. In considerazione di ciò, da molti anni l'Italia ha sostenuto la necessità di stabilire un comando unico, alle dipendenze del quale porre anche il comando navale del Mediterraneo.

Nel Mediterraneo, frattanto, si sono verificati notevoli mutamenti nei contributi navali forniti dai vari paesi della Nato. In particolare, la Francia ha ritirato la propria flotta, la Gran Bretagna ha notevolmente ridotto le proprie forze navali, mentre l'ammodernamento ed il potenziamento delle forze navali italiane ha fatto della nostra flotta uno dei più efficienti strumenti in quest'area. Pertanto, il comandante supremo delle Forze alleate in Europa, proponendo una riorganizzazione secondo le linee suggerite dall'Italia, aveva da tempo fatto presente l'opportunità di assegnare il comando navale del Mediterraneo ad un ammiraglio italiano.

Queste proposte, peraltro, hanno sollevato problemi di carattere politico specie nell'area sudorientale del Mediterraneo, che hanno ostacolato per alcuni anni l'attuazione della nuova organizzazione.

Nel corso dell'ultima sessione del Comitato militare e dei contemporanei contatti a livello politico, il problema è stato finalmente avviato a definitiva soluzione »³⁹.

³⁹ Dichiarazione rilasciata dopo che, nei giorni 12, 13 e 14 dicembre, si erano svolte a Parigi la 37ª riunione del Comitato militare della Nato in sessione dei capi di stato maggiore, e la riunione ministeriale del Comitato piani difesa. La

Il significato della « battaglia mediterranea » — che dalle parole dell'on. Tremelloni sembra essere durata parecchi anni — rivela tutte le sue implicazioni quando, nelle relazioni sul bilancio della Difesa, si leggono frasi come queste:

« Le limitate disponibilità di bilancio impediscono l'auspicato incremento del livello qualitativo dei rapporti bellici italiani nel quadro generale della Nato e non consentono di aderire alle indicazioni operative formulate dalla Nato per una maggiore dispersione dei reparti ».

Si tratta, come ognuno vede, di una scelta tra ipotesi che difficilmente possono definirsi concordi: da una parte una direttiva politica di fedeltà alla Nato seguita con scarso entusiasmo contributivo e dall'altra l'elaborazione dei compiti nazionali di responsabilità mediterranea (o per lo meno la ricerca di « vie nazionali » alla Nato) che vengono invece svolti anche nelle loro conseguenze di spesa.

Ma forse l'aspetto che merita maggiore attenzione concerne non tanto il fatto in sé quanto il modo con cui queste scelte strategiche e di spesa di origine militare vengono recepite passivamente prima nelle relazioni parlamentari, poi nel dibattito, per essere infine sanzionate nel bilancio italiano.

Con questo entriamo nel centro del problema costituito dalle implicazioni che l'organizzazione difensiva ha sulla politica estera e dalla necessità di adeguare a questa tecnicizzazione dei problemi di politica internazionale i meccanismi di controllo e di direzione politica.

Il problema non è nuovo, ma nuova è forse l'ampiezza e l'immediatezza con cui esso si pone; oggi, un qualsiasi aggiornamento della tecnologia militare discende più o meno consapevolmente da ipotesi di politica internazionale e a sua volta coinvolge e condiziona altre ipotesi. E lo stesso avviene per molte altre scelte che tradizionalmente definiamo come tecniche o amministrative: condotta delle operazioni militari, politica delle forniture e dei rifornimenti, ecc.

dichiarazione è pubblicata sul « Quadrante », rivista delle Forze Armate, anno II, n. 1. Si vedano anche le dichiarazioni di Tremelloni al dibattito in commissione sul bilancio preventivo 1967 (10-11-1966, boll. 477): « L'Italia conserva tutte le prerogative della sovranità e, quindi, anche quelle prerogative alla diretta responsabilità della difesa e della sicurezza della popolazione e del territorio. I comandi Nato più direttamente interessati alla difesa dello scacchiere italiano (forze alleate terrestri del Sud Europa, Comando del Mediterraneo centrale, comando della V Forza aerea tattica) sono tutti retti da generali e ammiragli italiani ».

Come risulta da questa dichiarazione è qui lo stesso ministro a farsi portavoce di posizioni che non coincidono con quelle ufficiali di « lealtà alla Nato » ma che rispondono alle ambizioni degli stati maggiori.

Il problema non è nuovo soprattutto nelle attuali esperienze di altri paesi; basti ricordare le recenti polemiche in Germania sul caso Spiegel, o in Francia dove si è potuto notare come i Mirage facciano politica estera; si può poi citare il caso degli USA dove il problema è stato messo a fuoco da molteplici episodi (il caso Mac Arthur-Truman, i recenti *hearings* sul Vietnam)⁴⁰.

E tuttavia è questo un problema di cui si è di rado discusso in Italia: contrari i militari che vedono minacciata la loro « libertà amministrativa », contrari i politici ai quali, come è ovvio, conviene sostenere di controllare tutto; reticente infine la stampa, rispettosa di quel mistero pieno di vergogna che circonda in Italia le cose militari.

Mi sembra evidente però che, sia pure su scala ridotta, lo stesso ordine di problemi si ponga anche nel nostro paese. Anche da noi non mancano infatti esempi della rilevanza politica che possono assumere problemi tecnici, e, correlativamente della possibilità di camuffamento tecnico di un problema politico. Al caso citato in precedenza, in cui il richiamo mediterraneo, presentato come esigenza di razionalizzazione dei comandi, si intrecciava agli impegni derivati dalla nostra partecipazione alla Nato, se ne potrebbero aggiungere altri.

Uno di essi è costituito dall'acquisto da parte dell'Italia dell'aereo F 104 S. Su questo problema si è discusso fuggacemente nella Commissione parlamentare difesa e in modi estremamente generici. Un'analisi più completa e dettagliata del problema è stata fatta da un autore americano⁴¹ il quale, dopo aver messo in rilievo i vantaggi che ne ricaverebbe l'industria militare italiana⁴², osserva:

« Avendo gli Stati Uniti abbandonato la loro figura di fornitori "in toto", grazie ai pagamenti che verranno effettuati a fronte dell'approntamento tecnico della produzione, della messa a punto prototipi e dei collaudi in volo, una società come la Lockheed e le sue molte sub-contrattenti sono diventate il mezzo per deviare il flusso aereo un po'

⁴⁰ Per la polemica tra politici e militari sulla condotta delle operazioni nel Vietnam v. gli estratti degli « hearings » *L'America nel Vietnam*, Quaderni dello « Spettatore Internazionale », Il Mulino, Bologna 1966. Sul tema vedere anche AA. VV., *Die Militarisierung der Wirtschaft Westdeutschlands*, Berlino 1960.

⁴¹ Col. Barney OLFIELD, *The F 104 S saluted Leonardo Da Vinci*, Nato's fifteen Nations, agosto-settembre 1966. Ora vedi anche Armando SILVESTRI, *Tutti fabbricati in Italia i nostri aerei da combattimento*, « Corriere della Sera », 28 marzo 1967.

⁴² La divisione aviazione della Fiat destinerà 2600 dei suoi 3000 operai alla catena di montaggio dell'F 104 S. La produzione dei missili Sparrow verrà curata dalla Selenia affiliata italiana e concessionaria su licenza della Raytheon.

più in favore degli Stati Uniti, alleviando così le preoccupazioni nutrite a riguardo dal "Treasury" americano. (...)

Ma vi è stato anche un altro elemento, sia pure a livello potenziale, che ha influito sull'atteggiamento e sul morale dell'Italia nel caso del programma F-104S, e cioè quell'interesse che deriva dalla possibilità di assumere un ruolo-guida. L'accordo cui si è accennato in precedenza diceva, naturalmente, che rifletteva una trattativa italo-americana e che il numero dei velivoli presi in esame era 165. Ciò non significa, tuttavia, che la cosa non possa avere un ulteriore seguito: se questo sistema d'armi perfezionato dovesse suscitare l'interesse di altri paesi Nato si potrebbero aprire delle nuove prospettive della massima importanza. In precedenza, nel caso dell'F-104G, la Germania, nella sua veste di acquirente principale, aveva fatto il bello e il cattivo tempo in un consorzio in cui partecipavano l'Italia, l'Olanda ed il Belgio. Dato che l'F-104S è destinato a costituire un altro gradino della scala verso l'arsenale più sofisticato, completo e potente, esso potrebbe dar vita ad un nuovo programma ad ampio respiro in cui l'Italia potrebbe benissimo diventare la capogruppo di un apposito consorzio ».

Cercando di impostare il problema senza cadere in atteggiamenti antimilitaristi, credo che l'interrogativo che dobbiamo porci sia il seguente: quale giudizio si può dare dei meccanismi di controllo politico delle attività delle Forze Armate proprio in relazione alla identificazione fra aspetti tecnici ed aspetti politici particolarmente forte nei problemi della difesa?

Il giudizio mi sembra debba essere negativo e dicendo questo penso ad esempio al funzionamento delle commissioni parlamentari che non hanno nessuna autonoma fonte di informazione né alcun potere di verifica ⁴³.

Penso anche a quella strana figura che è il Consiglio superiore della difesa ⁴⁴. Si discute del suo carattere consultivo o deliberativo e di come si possa conciliare la presidenza da parte del capo dello stato con il principio di irresponsabilità di cui quest'ultimo gode. Quanto ai suoi lavori e alle modalità con cui si svolgono è difficile avere notizie precise: sappiamo che si è occupato dell'obiezione di

⁴³ A questo proposito uno studio « dall'interno » del sociologo ed ex deputato Ferrarotti fornisce una testimonianza ineccepibile. L'autore, nel descrivere il quadro della « crisi funzionale del sistema delle commissioni » con particolare riguardo alla attività in sede referente e alla discussione sui bilanci, dice tra l'altro: « il deputato cui viene affidata la relazione comincia con il fare appello alla propria esperienza, chiede dati ai colleghi e agli amici e finisce, nella maggioranza dei casi, per rivolgersi agli uffici ministeriali, ossia al governo (sulla cui attività si suppone che i parlamentari debbano vigilare), per avere quelle informazioni essenziali che nessuno strumento conoscitivo della Camera è in grado di fornirgli ».

⁴⁴ Previsto dall'art. 87 della Costituzione, le funzioni del Consiglio superiore della difesa sono state definite da una legge del 1954.

coscienza e una testimonianza del gen. Liuzzi — che fu capo di stato maggiore dal '54 al '59 — ci dice che esso « limita le sue attività all'esame di vasti problemi astenendosi da qualsiasi deliberazione su questioni specifiche ».

Penso inoltre a quanto astratto e lontano divenga, proprio in questa materia, l'iter di formazione delle decisioni quale può essere desunto dal dettato costituzionale⁴⁵.

Penso infine a quanto generiche siano in questo campo le direttive del parlamento, del Consiglio dei ministri e del ministro, direttive che si limitano il più delle volte a slogans del tipo « assicurare la pace nella sicurezza » e simili. In questo quadro, affermare che « la tecnica militare è al servizio delle grandi scelte del parlamento » è anch'esso uno slogan.

Se si volesse inserire il problema nei suoi termini più generali si potrebbe notare che attriti tra militari e società civile sono un dato costante della storia occidentale e forse delle storie di tutte le civiltà non militari. Costretti ad essere sempre sul piede di guerra per ragioni di efficienza militare ma sempre frenati per ragioni di quiete pubblica interna e internazionale è inevitabile che tra i militari e il resto della società si vengano a creare incomprensioni e diffidenze.

Oggi, queste incomprensioni e diffidenze possono essere estremamente pericolose e bisogna quindi studiare sistemi che permettano un migliore collegamento tra militari e resto della società. La risposta militare — che da Sparta a Bismarck ha già una serie di precedenti storici — è nel senso di « militarizzare la società civile ». Secondo questa concezione la guerra è lo strumento principale di soluzione dei conflitti internazionali. Mentre in tempo di pace la politica internazionale non è altro che il trarre le debite conseguenze dal proprio potenziale bellico, in caso di conflitto la politica internazionale è interamente assorbita dalla condotta delle operazioni e deve quindi essere eliminato ogni dualismo tra militari e società civile.

Fatte le debite proporzioni, questa tendenza ha avuto anche in Italia i suoi sostenitori e le sue manifestazioni. I suoi sostenitori: è il caso dell'ex capo di stato maggiore gen. Liuzzi, il quale al termine di un'analisi piuttosto spregiudicata della situazione delle Forze Armate italiane ha concluso che il posto di ministro della Difesa o almeno quello di sottosegretario dovrebbe essere occupato da un militare di carriera. I suoi episodi: è il caso dell'art. 5 del

⁴⁵ Su questo tema v. PREDIERI, « Il consiglio supremo della difesa e i poteri del Presidente della Repubblica », in *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958.

decreto presidenziale che sembra mettere in secondo piano la figura del ministro della Difesa nei consessi militari internazionali per concedere la rappresentanza esclusiva dello stato italiano al capo di stato maggiore⁴⁶.

A questa visione bisogna essere capaci di contrapporre una diversa visione che si può riassumere nell'imperativo opposto. Non si tratta cioè solamente di sottomettere i militari al controllo civile: indubbiamente esiste anche questo problema ma espresso in questi termini c'è il pericolo di consolidare questa equivoca frattura tra militari e società politica. Il problema è di porre insieme militari e civili di fronte ai problemi di conflitti internazionali del mondo contemporaneo, conflitti in cui la componente militare è solo uno degli aspetti⁴⁷.

⁴⁶ LIUZZI, *Italia difesa?*, ed. C. Volpe, 1963. Le prerogative del capo di stato maggiore (decreto presidenziale 18-11-1965 n. 1477) nel campo internazionale sono esposte nell'articolo 5:

« Il Capo di Stato Maggiore della Difesa:

a) mantiene con gli altri comandi militari alleati i rapporti attinenti ai problemi di difesa comune;

b) dichiara, a nome del ministro per la Difesa, l'indirizzo nazionale presso gli alti consessi militari istituiti nel quadro degli accordi internazionali di difesa;

c) partecipa alla formulazione delle direttive per la pianificazione difensiva comune, per l'addestramento e per i programmi in aderenza alle direttive del ministro per la Difesa e tenuto conto degli impegni militari esistenti;

d) impartisce alle tre FF.AA. e agli enti civili che vi prendono parte le istruzioni per lo svolgimento delle maggiori esercitazioni internazionali che interessano la difesa;

e) dichiara, a nome del ministro per la Difesa, nei consessi militari internazionali, l'indirizzo nazionale nel campo delle attività tecnico-scientifiche ai fini della Difesa;

f) è consultato dal ministro per la Difesa sulla destinazione agli incarichi in campo internazionale degli ufficiali indicati dai Capi di Stato Maggiore di Forza Armata ».

L'articolo chiarisce da sé la vastità dell'investitura del capo di stato maggiore generale. Il punto *c* in particolare lascia perplessi in quanto sembra creare una sfera di discrezione che non si ritrova assolutamente né nella lettera né nello spirito della legge-delega. Se infatti la formazione di direttive del ministro deve avvenire anche « tenuto conto degli impegni militari esistenti », ciò significa che le opinioni personali del capo di stato maggiore diventano d'ora in poi fattore essenziale della nostra politica estera. La stessa dizione del punto *d* e *e* sembra mettere in secondo piano la figura del ministro al fine di concedere nei consessi internazionali la rappresentanza esclusiva dello stato italiano al capo di stato maggiore.

⁴⁷ Sul tema dei rapporti tra militari e civili in Europa e negli USA vedere la bibliografia pubblicata negli « Archives européennes de Sociologie », n. 1, 1961. Per quanto riguarda l'esperienza americana vedere anche Ernest R. MAY, *The Development of Political-Military Consultation in the U.S.*, « Political Science Quarterly », n. 2, 1965; Jack RAYMOND, *Il potere dei colonnelli*, Longanesi, Milano 1966.

Sulla natura e sulle implicazioni delle crisi internazionali v. *Crisis Management - The New Diplomacy* di Alastair BUCHAN, Atlantic Institute, Parigi 1966. Vedi anche la recensione che ne fa A. SPINELLI, *Coordinamento e integrazione nella Nato*, « Lo Spettatore Internazionale », n. 4-5, 1966. Secondo il Buchan « crisi è un periodo, nel

L'esperienza statunitense presenta ambedue questi aspetti del problema: il controllo del Pentagono è il problema che è stato particolarmente sentito dall'amministrazione Kennedy, che ha avuto i suoi protagonisti nel senatore Fulbright e nel ministro McNamara e che si esprime nella composizione del Consiglio nazionale di sicurezza di cui fanno parte — almeno di diritto — i soli civili. Ma l'episodio del conflitto che ha seguito l'installazione dei missili a Cuba è il secondo aspetto del problema: un conflitto internazionale nel cui gioco sono entrate componenti militari e politiche in stretta interdipendenza.

La necessità a cui abbiamo accennato deriva anche dall'importanza che assume oggi, nella condotta delle crisi internazionali, la preventiva « pianificazione per l'emergenza ». Solo se a questa pianificazione preventiva della crisi concorreranno anche politici, economisti, diplomatici in una visione che non sia espressione delle sole esigenze di tecnica militare, solo allora si potrà dire che la « tecnica militare è al servizio delle grandi scelte del parlamento ».

Il problema è importante non tanto per l'Italia (anche se come abbiamo visto si ha la sensazione di una divergenza di direzioni tra politica ufficiale e politica di fatto), quanto a livello Nato a cui il nostro paese deve concorrere anche con la sua esperienza amministrativa e di controllo democratico.

La società e lo stato

I problemi del commercio internazionale, dell'agricoltura e della difesa su cui ci siamo soffermati e i molti altri su cui siamo costretti a sorvolare entrano dunque più o meno disordinatamente nella politica estera della Repubblica italiana. La contraddittoria eterogeneità di tale politica dipende anche dal fatto che la strut-

contatto fra due o più stati, nel quale una parte ha sfidato l'altra su un tema definito o definibile, ed occorre giungere ad una decisione su come reagire alla sfida. Il periodo di crisi comprende la formulazione della sfida, la definizione del tema, la decisione circa la reazione proporzionata alla sfida, l'effetto di tale reazione sull'avversario e l'interpretazione della sua risposta ». L'azione militare è quindi « solo una delle possibili decisioni da prendere » dopo che ogni ragionevole tentativo di non prenderla sia stato esperito e giudicato vano. Riferendosi alla Nato, Buchan osserva che se essa non è capace di affrontare e condurre a termine in comune una crisi internazionale, è del tutto inverosimile che essa sia poi capace di giungere, nell'ambito di tale crisi, alla decisione di una comune azione militare.

In questo contesto la « pianificazione per l'emergenza » (*contingency planning*) è un insieme di decisioni concernenti le dimensioni e i limiti della reazione da prendere in caso di sfida in un determinato punto, le azioni che conviene preparare e quelle che conviene scartare, ed il controllo dell'esattezza di questi giudizi mediante estesi e prolungati « war games ».

tura decisionale del nostro paese presenta una frattura tra società civile e società politica in conseguenza della quale le direttive politiche non tengono il passo con la realtà e tendono all'astrattezza e all'improvvisazione, riducendosi a semplici slogan. In questa situazione è inevitabile un passaggio di compiti all'amministrazione la quale, senza nessuna capacità di coordinamento, si trova di fronte a decisioni squisitamente politiche che vengono frantumate, degradate e trattate come decisioni di ordinaria amministrazione⁴⁸.

Questa frattura non è però assoluta: essa è superabile dagli interessi più forti (spesso sorretti dai discordanti atteggiamenti della burocrazia statale) e le pressioni e le iniziative che ne derivano sono accolte senza alcuna pianificazione preventiva.

La politica estera italiana appare quindi come una realtà composta e contraddittoria in cui, tra le troppo larghe maglie delle direttive politiche, si inseriscono troppi e contrastanti atteggiamenti dei privati, degli interessi organizzati e dell'amministrazione.

Si pongono quindi a vari livelli diversi problemi di riforma amministrativa e il primo di essi riguarda proprio la creazione di luoghi che permettano un più organico incontro tra i politici, gli amministratori e il resto della società.

Se indaghiamo quale sia sotto questo aspetto la situazione del nostro paese troviamo che il principio tradizionale della neutralità e del distacco della amministrazione, venendo a conflitto con le esigenze moderne di contatto e di informazione, ha dato luogo ad una casistica assai variopinta in cui è però possibile individuare alcune figure sintomatiche.

Una prima figura è il « ministero riservato »: esso non intrattiene abitualmente legami con gli interessi organizzati verso cui si trova a operare. Ad un esame più approfondito però il muro che si viene così a creare risulta essere una membrana semipermeabile che gli operatori più influenti riescono a superare. La visione che i funzionari del « ministero riservato » hanno della realtà esterna è fortemente condizionata da questi tipi di contatti: è viva la convinzione che favorire le richieste che vengono così presentate significhi favorire tutta la società, che il loro agire politico o amministrativo possa proseguire sull'autorevole impulso delle varie richieste

⁴⁸ Sul coordinamento in altre amministrazioni vedi per la Francia Pierre GERBET, *La préparation de la décision au niveau national français*, Colloque international sur la décision dans les organisations européennes, Adespe, Lione, 11-12 novembre 1966 (ciclostilati). Per l'Olanda vedi R. DE BRUIN, *Dimensioni nazionali ed extra-nazionali dei gruppi dirigenti olandesi*, Atti del convegno Cird-Iai, « Tempi Moderni », n. 27-28. In generale vedi A. SPINELLI, *Rapporto sull'Europa*, Ed. di Comunità, Milano 1965.

senza una preventiva pianificazione. In questa figura possono per alcuni aspetti essere collocati il ministero degli Esteri e quello del Commercio estero.

Una seconda figura è il « ministero collegato ». Esso può sostenere di essere collegato con grosse rappresentanze degli interessi verso cui opera tanto che molte volte si identifica con essi. Questo collegamento però organizzato al di fuori di ogni disegno organico non giova né alla conoscenza dei fenomeni e degli interessi verso cui opera, né al controllo democratico dell'attività dell'amministrazione. A queste considerazioni si può aggiungere che la mancanza di una « politica dell'interlocutore » (che si proponga di far sì che siano rappresentati tutti gli interessi, anche quelli emergenti, che tali interessi si combinino a vicenda assumendosi la responsabilità delle loro posizioni di fronte all'opinione pubblica) rende assai problematica la possibilità per l'amministrazione di conquistare responsabilmente, di fronte ai vari interessi, una propria autonomia politica.

In questa seconda figura, ben rappresentata dal ministero dell'Agricoltura, merita una particolare considerazione il ministero del Lavoro⁴⁹. Qui l'incontro tra le parti è abituale per quanto riguarda i conflitti sindacali ma non è questo il problema che ci interessa: la nostra attenzione va infatti concentrata su quegli aspetti di politica del lavoro e politica sindacale che si ricollegano a problemi internazionali, tipico il caso della circolazione dei lavoratori nella Cee. In questo settore i meccanismi lasciano molto a desiderare: secondo le testimonianze raccolte i sindacati vengono investiti dei problemi (o semplicemente informati) all'ultimo momento, spesso separatamente o per telefono.

Che i sindacati non abbiano mostrato mordente e originalità nel collegare i propri compiti ai problemi internazionali è opinione assai diffusa, ma è anche vero che dove essi hanno trovato meccanismi già predisposti la loro partecipazione è stata più fattiva. Il Comitato economico e sociale (a proposito del quale sarebbero da fare molte altre considerazioni non del tutto positive) e i gruppi di lavoro di Bruxelles hanno in qualche modo fornito questo meccanismo.

Il problema dell'incontro tra la società e lo stato è un problema difficile a impostare nel nostro paese per ragioni storiche. Se poniamo ad un estremo i paesi in cui la società ha preceduto lo stato (è il caso dell'antica Roma e, più di recente, degli Stati Uniti),

⁴⁹ Vedi Marco M. OLIVETTI, *La preparazione nazionale italiana delle decisioni comunitarie* (parte II). La comunicazione, presentata al convegno Cird-Iai, non è stata pubblicata negli atti.

e dall'altro estremo i paesi in cui — ad un certo stadio di sviluppo — lo stato ha preceduto la società (i paesi dell'Est), possiamo collocare l'Italia in un punto intermedio, abbastanza vicino al centro. Nel nostro paese infatti esistono con forza abbastanza simile tanto il mito (sociale) dello stato quanto quello (individuale) dell'imprenditore. Si tratta di due valori contrapposti, di provenienza diversa e che hanno avuto affermazioni diverse nella storia del nostro paese; due valori che non hanno trovato ancora un punto di equilibrio.

Proporre una riforma di collegamento non vuol dire scegliere gli interessi contro la politica, ma al contrario voler ridare alla politica autonomia e contenuto.

Rappresentanza degli interessi significa infatti anzitutto una maggiore politicizzazione di questi che deriva dal loro reciproco confronto. Significa, dal punto di vista dell'amministrazione e della classe politica, una maggiore informazione sulle implicazioni delle decisioni e la possibilità di mettere a freno interferenze irregolari. Significa infine, dal punto di vista del controllo democratico, la possibilità di giudicare l'azione politica anche tenendo conto della sua maggiore o minore identificazione con i vari interessi.

Tutto ciò presuppone naturalmente una serie di condizioni: che siano rispettate le scadenze tra problemi e incontri, che si assicurino forme di pubblicità, ma soprattutto che si metta in cantiere una « politica dell'interlocutore »: è un problema troppo specifico per essere affrontato in questa sede, ma è chiaro che ogni interesse si manifesta in modo differente a seconda del livello di organizzazione a cui si instaura il colloquio.

Un diverso ordine di problemi si pone per l'amministrazione vista nella sua organizzazione interna. Abbiamo esaminato alcuni dei casi più appariscenti di poteri dell'amministrazione⁵⁰: si tratta di una sorta di delega permanente della classe politica che, per quanto possa sembrare assurdo, vale anche quando si tratti di riformare la stessa amministrazione⁵¹. La frantumazione di atteggiamenti che ne deriva è aggravata dalla mancanza di coordinamento della nostra amministrazione.

Per quanto riguarda la politica internazionale il coordinamento spetta tradizionalmente al ministero degli Esteri. Si tratta però di poteri sempre più formali proprio per il minor valore che assume oggi la distinzione tra politica interna e politica estera: così il mini-

⁵⁰ Su questo tema si vedano nel secondo volume le osservazioni di Bino OLIVI, *L'Italia e il Mercato europeo*. L'autore sottolinea la scarsa partecipazione politica nella elaborazione del trattato e nella sua applicazione.

⁵¹ Un esempio in questo senso è citato da Fabrizio De Benedetti a proposito della riforma del ministero degli Esteri.

stero Esteri deve sempre più limitarsi a farsi portavoce di decisioni prese in altra sede o addirittura cedere ad altri ministeri la rappresentanza internazionale. Quali possano essere le funzioni di questo ministero, è un problema tuttora aperto.

Nel concludere queste note non possiamo soffermarci sui meccanismi istituzionali di elaborazione e di controllo delle direttive politiche. Ciò che ci premeva mettere in rilievo, completando discorsi fatti da altri, è che il meccanismo istituzionale non è sufficiente a soddisfare le complesse esigenze di una democrazia moderna se non stabilendo rapporti più organici con i nuovi operatori politici. Il discorso vale anche per il controllo democratico il quale perde ogni concretezza quando continui a porsi come solo obiettivo il controllo degli operatori politici tradizionali.

È un problema questo che non si risolve solo sul piano della restaurazione istituzionale (che sfocia inevitabilmente in esperienze di tipo gollista) ma richiede un'analisi realistica e passionata della nuova realtà della politica internazionale e dei nuovi centri di poteri che si sono formati in questo dopoguerra. Richiede insomma il contributo congiunto dei politici e degli intellettuali.

COMUNICAZIONI

LA DIREZIONE E IL CONTROLLO DEMOCRATICO
DELLA POLITICA ESTERAI. *Il periodo statutario*

Un esame approfondito di questo tema, per quanto concerne la realtà odierna, non può prescindere da una rapida ricognizione delle vicende della questione nell'esperienza dell'Italia statutaria¹, anche perché le ombre dell'« antico regime » si allungano ancora sul nostro ordinamento e nelle normazioni vigenti che ad esso risalgono e nella sopravvivenza di una « generazione-ponte » la quale compì l'intera preparazione culturale nel tramonto della monarchia parlamentare².

Il quadro che apre l'art. 5 dello Statuto del regno è insieme semplice e complesso: « l'appartenenza » al re del potere esecutivo; la qualifica di « capo supremo dello stato », di « comandante di tutte le forze di terra e di mare », l'organo delle relazioni con l'estero, nel suo obbligo di comunicazione al parlamento tutelato dall'inciso che lo rende giudice di circostanze che non pregiudichino « l'interesse e la sicurezza dello stato », sono postulazioni di tale forza letterale che, nel contesto di una costituzione rigida, chiuderebbero per sempre la bocca all'interprete. Ma nei limiti di una costituzione flessibile, che per di più nel giro di pochi anni subì alcune alterazioni fondamentali, tali da renderla una « costituzione storica » quasi in

¹ Ci conferma nella scelta dell'indirizzo realista l'insegnamento di M. S. GIANINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1965, pp. 57-8: « Gli indirizzi realisti... (costituiscono) ...le fasi più valide della scienza giuridica. Così è anche dell'indirizzo realista moderno: si pensi, per meglio comprendere quanto stiamo dicendo, al fatto che realtà come i partiti politici, le associazioni di categoria, la *determinazione della politica estera*, dalla dottrina meno recente erano ignorati e considerati "fatti", di interesse sociologico e non giuridico, solo perché non si inquadravano negli schemi teorici elaborati dalla dottrina per comprendere la realtà dello stato. Risultato paradossale, poiché la teoresi, cioè la conoscenza, rimaneva tradita dagli ordini concettuali che essa stessa aveva creato per poter conoscere la realtà che pretendeva di spiegare ».

² Si pensi all'influenza esercitata nei primi anni di esistenza dello stato repubblicano da uomini come il De Nicola, l'Orlando, il Paratore, il Ruini, il Croce, il Casati, il Soleri, l'Einaudi e lo Sforza, i quali avevano raccolto, nell'adolescenza e nella piena giovinezza, gli echi della grande crisi del '96 ed avevano poi vissuto a fondo l'esperienza del crollo del regime parlamentare.

un processo di rapido invecchiamento³, ogni apoditticità si indebolisce e diviene, invece, problematica sulla linea che aveva segnato il compromesso per quanto concerne la direzione della politica estera, al momento del disgelo dello stato assoluto: « i trattati che importassero un onere alle finanze o variazioni di territorio dello stato non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere ». E lo studio dei fatti di rilevanza costituzionale di quell'età insieme alla

³ Cfr. sul punto della « mens » del Costituente piemontese e sulla definizione del sistema creato dallo Statuto: MARANINI, *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze 1926; M. S. JEMOLO-GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, Firenze 1946; PERTICONE, *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino*, Roma 1960; ROMANO, *Diritto costituzionale*, Roma 1941; LA TORRE, *Cento anni di vita politica ed amministrativa italiana 1848-1948*, vol. I, Firenze 1952; CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino 1922; RAGGI, *Sul fondamento giuridico del Governo parlamentare in Italia*, « Rivista di diritto pubblico », 1914, I, p. 446 ss.; DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel Governo monarchico presidenziale*, « Archivio di diritto pubblico », 1937; CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, Roma 1938. Salvatore BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano 1954, p. 839 ss., ha compiuto il tentativo più importante e suggestivo di aprire una « nuova via » nell'impervia ricostruzione dei modi e momenti nei quali si formò il governo parlamentare nella fase statutaria. Respinta la dottrina che aveva tentato di individuare il fondamento del governo parlamentare in alcune norme dello Statuto (si vedano le impostazioni del MARANINI, *op. cit.*, pp. 142 e 146 il quale, tuttavia, di fronte allo scoglio dell'art. 5 riconosce ampiamente valida la conseguenza di una interpretazione evolutiva; dell'ORLANDO, discorso all'Assemblea costituente 10 marzo 1947, per il profilo dell'art. 67 e della responsabilità dei ministri) e dichiarata insufficiente la teoria della consuetudine, l'autore passa alla contestazione della tesi del DONATI, *op. cit.*, pp. 149, 132 nota, avallata anche dal Romano, il quale configurando la posizione del governo come potere di partecipare all'esercizio della potestà esecutiva, la cui titolarità spetta al re, costruisce conseguentemente l'atto regio, controfirmato dal ministro responsabile, come atto complesso ineguale, e ineguale a favore dello stesso capo dello stato. Bartholini, infatti, osserva che « se il Sovrano avesse conservato la titolarità del potere esecutivo, e, quindi, la possibilità di esercitarlo, se il suo concorso alla formazione dell'atto complesso governativo fosse stato animato da un interesse identico a quello del ministro controfirmante, se la dichiarazione sovrana avesse avuto lo stesso contenuto e gli stessi effetti di quella del ministro, nessun valore avrebbe avuto l'affermazione del governo parlamentare. Esso scaturì dall'esigenza di estromettere il Re dall'attività di governo, per far sì che essa gravitasse interamente ed esclusivamente nella sfera di influenza della maggioranza parlamentare. Pertanto, come si può ritenere che, affermatosi quel regime, il capo dello stato perseguisse, con atti di governo, interessi concreti, come se egli fosse interessato, al pari del ministro all'attuazione di un certo indirizzo politico? ». Secondo il Bartholini « all'atto dell'introduzione del governo parlamentare si ebbero solo dei comportamenti da parte del Sovrano e del Parlamento; dei comportamenti diversi da quelli che l'esecuzione delle norme statutarie, relative alle proprie attribuzioni avrebbe comportato. Ciò non vuol dire che questi comportamenti fossero elementi di una prassi in procinto di integrare una consuetudine: bensì che essi costituivano il modo attraverso il quale ciascuno di quegli organi esercitava il suo potere d'autonomia, e per venire ad accordarsi con l'organo controparte circa la moltiplicazione da operare sulla propria posizione costituzionale e su quella di quest'ultimo. L'essere stato esplicito quel potere attraverso comportamenti, invece che a mezzo di dichiarazioni, non impedisce, dunque, che si possa affermare la natura pattizia dei comportamenti complementari assunti dal Sovrano

ricostruzione della dottrina ci confermano il giudizio di complessità del problema.

Così come le dimissioni del governo Balbo-Pareto motivate dalla constatazione della mancanza di una maggioranza di appoggio nella Camera dei deputati, avevano determinato, nel luglio 1848, il primo distacco dell'organo « governo » dall'organo « capo dello stato » e l'acquisizione del nuovo equilibrio, compensato dalla « fi-

e dal Parlamento. E l'armonico susseguirsi di comportamenti complementari del Sovrano e del Parlamento, intonati chiaramente ai canoni della forma di governo parlamentare, prova la comune volontà di questi organi di voler agire nella sfera costituzionale in modo diverso da quello prescritto dallo Statuto ». E perciò i regi decreti 25 agosto 1876 n. 32899 e 14 novembre 1901 n. 460 sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri sono la conferma indiretta della concezione della natura patizia delle norme originarie sull'istituto stesso e non costituiscono il fondamento dell'istituto parlamentare, ma l'organizzazione normativa di esso. « Ne è la riprova il fatto che la dottrina, che su quel fondamento indagò insistentemente, non poté mai risolvere il problema, rifacendosi a quei decreti, per quanto non ne ignorasse l'esistenza ». La teoria del Bartholini si rivela particolarmente elastica fino a comprendere ed inquadrare quello che gli altri autori inglesi chiamano *esercizio eventuale* dei poteri di prerogativa « quiescenti ». Scrive il nostro autore, infatti, che un elemento caratterizzante della posizione del sovrano rispetto alle funzioni del governo consistette « nella possibilità, immanente di questa posizione, di riprendere la titolarità della funzione di governo, e di ridurre il Gabinetto a organo alle sue dipendenze, non appena si fosse verificato un mutamento tale della situazione politica generale, da far prevalere il Sovrano sul Parlamento. Quando ciò fosse avvenuto, negli atti con cui il Sovrano avrebbe manifestato ed attuato al contempo la propria volontà di riprendere le sue antiche posizioni, e nell'adeguamento ad essa da parte del Parlamento, attraverso atti che avessero significato il suo rispetto per tali posizioni, si sarebbe dovuto vedere la portata di una ulteriore espressione del potere di autonomia costituzionale, che spettava ad entrambi questi organi ». L'altro elemento della posizione costituzionale del sovrano, dopo l'introduzione del governo parlamentare, va rinvenuto, a giudizio dell'autore, nella facoltà di controllo politico sugli atti del governo dai nuovi punti di vista, « ai quali il Sovrano deve ora far riferimento, ispirandosi alla difesa delle istituzioni democratiche ed agli interessi permanenti e vitali della comunità nazionale... Pertanto, se per effetto della modificazione subita dalla propria posizione costituzionale, il Sovrano, in regime di governo parlamentare, non poteva più prendere parte decisiva, né di cooperazione, alla deliberazione degli atti del Gabinetto, egli, però, poteva avvalersi dei contatti personali, che erano implicati dal fatto che alcuni di quegli atti necessitavano della sua firma, per invitare il ministro proponente a riconsiderare il loro contenuto in relazione agli interessi generali dello stato, ai quali la cura del Sovrano doveva ormai volgersi ». Il notevolissimo contributo del Bartholini presenta vari vantaggi per l'interprete soprattutto perché non disloca l'intervento del sovrano sugli atti del gabinetto dalla posizione costituzionale di originario titolare della funzione di governo ma anzi, attraverso la funzione dichiarativa, la funzione di controllo del sovrano, depurata dalle scorie dell'assolutismo, viene ad assolvere al suo nuovo compito di garantire i valori della difesa delle istituzioni democratiche e della tutela del bene supremo della comunità nazionale. Un punto desta qualche perplessità ed è quello più connesso al nostro tema ed alla posizione del re come organo per le relazioni con l'estero e titolare, per il diritto internazionale e per il diritto costituzionale statutario, della competenza funzionale in materia internazionale. Qui, infatti, si appoggia buona parte della forza logica della costruzione del DONATI, *op. cit.*, p. 150, il quale trae addirittura la conseguenza di una « rilevanza

ducia » della Camera elettiva ⁴, così le vicende della approvazione del trattato di pace concluso con l'impero austro-ungarico e ratificato dal re nell'agosto 1849 ⁵ segnarono non soltanto la messa in discussione della primazia funzionale del re quale organo per le relazioni con l'estero, ma anche il sorgere di un'attività contestativa, da parte del parlamento, nei riguardi del monopolio dell'indirizzo di politica estera collocato (ed anche ciò è importante sottolinearlo), non senza

anche internazionale della controfirma del ministro responsabile, nel senso che la volontà dello stato diretta a stipulare non potrà ritenersi formata fino a che la dichiarazione di volontà del capo dello stato non sia stata integrata dalla dichiarazione di volontà del ministro responsabile, espressa mediante l'apposizione della firma al documento che contiene la dichiarazione di volontà del capo dello stato ». Il Bartholini non prende in considerazione questo angolo visuale del condizionamento operato da un *ius omnimodae rapraesentationis* derivato al capo dello stato non dal diritto costituzionale, ma dal diritto internazionale; anche in questo caso, per il nostro autore, infatti, il *test* del nuovo equilibrio raggiunto è sicuramente rappresentato dall'art. 1 del R.D. 14 novembre 1901 che stabilisce che la stipulazione dei trattati rientra nelle materie sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri, e non viene dato, perciò, peso (e su ciò chi scrive avanza dubbi) alla qualificazione di diritto internazionale del re. Non si può, infatti, trascurare il delicato profilo messo in evidenza con finezza dal ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, p. 170: « Tutto lascia presupporre non senza qualche fondamento che nelle relazioni internazionali il Sovrano assume una figura, per dir così, *più in rilievo che quella di semplice organo dello stato*, cioè la figura di un rappresentante di questo, *la quale ricorda, meglio della prima, la qualità di soggetto che prima gli competeva* » (il corsivo è nostro).

⁴ Scrive il PERTICONE, *op. cit.*, p. 13: « La formazione del primo ministero Balbo-Pareto può considerarsi una rilevazione delle forze parlamentari, come risulta dalla situazione politica piemontese, nel marzo 1848. Il ministro Revel, annunciandone le dimissioni nella tornata del 5 luglio, lo definiva "Ministero di coalizione" in quanto vi erano entrati uomini di Destra e di Sinistra. Le dimissioni, egli dichiarò, furono motivate "unicamente da un principio costituzionale e politico", dopo il voto del 5 luglio col quale la Camera "diede particolarmente a vedere che il Ministero non aveva il suo consenso" ».

⁵ Cfr. *Atti del Parlamento subalpino*, 2^a sessione del 1849, *tornata Camera Deputati* 13 novembre 1849, p. 1254. Il punto in discussione riguardava il valore giuridico dell'approvazione parlamentare richiesta dallo Statuto. Sostennero la tesi che l'approvazione delle Camere era atto necessario d'integrazione della volontà del re per l'esistenza del trattato i deputati Mellana (il quale però tocca il profilo della efficacia: « Secondo il nostro Statuto, quando in un trattato non sono interessate le finanze ed il territorio od il credito dello stato o dei cittadini, allora può il potere esecutivo, senza il concorso del Parlamento, dare esecuzione al trattato; ma subito che una delle sovraccennate circostanze si verifica in un trattato, allora non è solo quel punto che cade sotto la prerogativa del Parlamento, ma tutto l'intero trattato non può ottenere alcuna esecuzione, senza l'assenso del Parlamento stesso »), Pescatore (« perché un trattato obblighi la nazione è d'uopo che abbia effetto; lo Statuto dichiara che non ha effetto senza il consenso del Parlamento, dunque dichiara espressamente non potersi dal Re obbligare la nazione senza il consenso del Parlamento, quando il trattato importa un onere alle finanze ovvero cessione di territorio »), Siotto Pintor e Brofferio. Sostennero, invece, la competenza esclusiva del re a stipulare i trattati, i deputati Buffa e Pinelli. Cfr. anche la relazione del sen. Alfieri (18 gennaio 1850) per la commissione del Senato incaricata di esaminare

difficoltà e tensione anche gravi, all'interno dell'area del potere esecutivo, tra il re e il « suo » governo. Il secondo scioglimento della Camera subalpina ed il proclama di Moncalieri furono l'estremo limite che toccò il re quale « capo supremo dello stato » non tanto nella difesa della propria primazia in funzione di organo per le relazioni con l'estero, quanto, invece, nel rivendicare la preminenza dei poteri connessa alla sua « supremitas » nel momento di pericolo per l'esistenza stessa del regno (*salus regni suprema lex*)⁶.

lo stesso trattato di pace, in cui è detto: « Da nessuno sarà posto in dubbio che i trattati di pace dai quali non risulta né variazione del territorio dello stato, né onere per le finanze, non possano, tuttavia, farsi giustamente oggetto di discussione nel parlamento, e anziché ove ne sia il caso, una tal discussione non possa avere per conseguenza un voto formale di disapprovazione, e persino di inquisizione giudiziaria contro i ministri responsabili. Ma è pure fuori dubbio che non potrebbe quella discussione medesima giustamente risolversi in un voto di sanzione o di rifiuto del trattato che vi avesse dato luogo, perché un trattato di tal sorta, quando il re, nella pienezza delle facoltà attribuitegli dallo Statuto, vi ha apposto la sua firma, è un atto compiuto, che vincola le parti contraenti, che fa legge da per sé ».

Cfr. la confutazione della tesi del deputato Pescatore in DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Roma 1906, p. 144 ss. Si veda anche negli *Atti del Parlamento subalpino - Discussioni Camera*, tornata 25 settembre 1849, l'ordine del giorno approvato dalla Camera, all'atto di approvare la legge che autorizza il governo ad eseguire il trattato di pace con l'Austria per la parte relativa al pagamento dell'indennità di guerra di 75 milioni (« Ritenuta la dichiarazione fatta dal ministero, alla quale si associa il voto della Camera che cioè, coll'applicare la legge che ci è sottomessa, non s'intende per nulla approvato il trattato di pace, intorno al quale è riservata ancora l'approvazione alla Camera, passa alla discussione della legge medesima »).

Cfr., ancora, MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887, pp. 642-43 e RACIOPPI-BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino 1909, pp. 296-97. In verità la discussione sul trattato di pace era già stata preparata dall'aspro dibattito della sera del 27 marzo alla Camera in seguito alla comunicazione, da parte del governo, del testo della *convenzione di armistizio* firmata da Vittorio Emanuele e da Radetzky, nel corso del quale il deputato Lanza sollevò il problema della « costituzionalità dei patti » accettati dal re, sotto il profilo della mancata approvazione, da parte della Camera, dell'onere relativo, poiché « le truppe austriache saranno alimentate a nostre spese » e della *cessione di territorio* (occupazione di Alessandria). Cfr. PERTICONE, *op. cit.*, pp. 17-8.

⁶ Il re, nel proclama, dichiarava, infatti, « di voler salvare il paese dalla tirannia dei partiti », che ne minacciavano la disgregazione e, quindi, la fine fisica per mano dello straniero. Non è questa la sede per una valutazione giuridica costituzionale dell'operato della Corona nella drammatica vicenda. Tuttavia di fronte a una profonda divisione della dottrina nel giudicare il comportamento del re (MANCINI-GALEOTTI, *op. cit.*, p. 661: « La forma di quell'appello agli elettori *non parve e forse non era costituzionalmente corretta*; ma le supreme circostanze in cui versava il Paese giustificavano la forma insolita; come gli interessi supremi dello stato, interpretati secondo lo spirito dello Statuto, rendevano perfettamente legale l'uso che della sua prerogativa aveva creduto di fare il Capo dello stato »; PERTICONE, *op. cit.*: « L'appello alle urne è un atto costituzionale quando non importi l'approvazione coatta di una linea politica, che si presenta come la sola che la Corona intende seguire, e il Governo con essa. Questa linea politica non è espressione della libera volontà del Paese, ma di una volontà assoluta, che risorge dietro lo Statuto »),

La dottrina rispose variamente all'interrogativo che fu formulato nella tornata dell'autunno 1849 nell'aula della Camera subalpina e che rimase, a causa della sospensiva proposta dal deputato Caporina ed accolta, senza seguito. Il Morelli, il Miceli, il Paternostro, l'Orlando, il Brunialti ritennero che l'approvazione delle Camere fosse necessaria per l'esistenza stessa della volontà statale diretta a stipulare non soltanto quei trattati che importassero un

ricordiamo l'insegnamento di Carlo Esposito, « Capo dello Stato », in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1960, pp. 237-38: « Tuttavia quando si afferma che il Capo dello stato, in ipotesi di crisi del sistema parlamentare, è designato a reggere lo stato si intende dire che nell'ipotesi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possono trovare attuazione (perché, ad esempio, non sia materialmente possibile adunare il Parlamento cui spetta di risolvere o di partecipare alla soluzione), spetta al Capo dello stato di sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento) ». Il chiaro autore, in nota, completa il suo pensiero e scrive che ai fini della determinazione della fattispecie merita più che l'art. 48, della Costituzione di Weimar, di essere ricordata la formula adottata dalla nuova Costituzione francese del 1958, art. 16: « Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera immediata ed integrale e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto... il presidente adotta le misure richieste ». Ora la chiave per un giudizio sull'operato del re sembra stare, a nostro avviso, proprio nella valutazione che si dava della capacità della Camera subalpina di esprimere una maggioranza che approvando il trattato di pace ed evitando la ripresa delle ostilità con l'Austria, non potesse in pericolo di dissolvimento la compagine statale versante in condizioni gravissime, come era ben noto al re e al governo, per l'estrema debolezza dell'apparato militare, per l'isolamento internazionale, per la crisi economica sopravvenuta. È il classico *caso-limite*, non diciamo dell'ineadeguatezza dell'indirizzo politico di maggioranza a tutelare i supremi interessi dello stato, ma della *polverizzazione* di ogni possibilità di costituire una maggioranza parlamentare che persegua una politica coerente e realistica, che non si basi sulla utopia politica (in quel caso l'appello per la rivoluzione italiana) o sulla ipotesi dell'ecatombe (resistenza ad oltranza). Che la disfatta militare, con le condizioni di *shock* che essa produce, possa avere effetti paralizzanti del normale funzionamento del sistema parlamentare a causa della « fuga dalle responsabilità » di alcuni e dell'ondata demagogica che sopravviene rendendo precarissimo l'indirizzo politico di maggioranza, è fenomeno ben noto; rispetto ad esso l'intervento del capo dello stato può ben inquadrarsi come legittimo e riequilibratore. Non si accoglie perciò l'opinione del PERTICONE, *op. cit.*, pp. 20-1 che trae conseguenze generali e permanenti dall'intervento regio (proclama di Moncalieri) nel senso che « l'Istituto parlamentare, posto a base del regime, poteva agire con libertà se e in quanto accettasse le direttive politiche della Corona di cui il governo assumeva una responsabilità di seconda istanza, lasciando, perciò, all'iniziativa della Corona il regolamento degli affari esterni in cui la posizione della Corona si faceva valere come dominante, identificando i propri interessi con gli interessi generali del Paese ». Al contrario qui si sostiene che l'intervento del re servì, qualunque ne fosse l'inconfessata motivazione politica, a superare una *impasse* nel sistema, riattivando il meccanismo parlamentare dal basso attraverso le elezioni-plebiscito. Né risulta che dopo Moncalieri la posizione del monarca nel processo di *decision-making* della politica estera sia stata modificata in meglio, come più avanti vedremo.

onere alle finanze o variazioni di territorio dello stato, ma anche di quelli che producessero modificazioni alla legislazione esistente ⁷.

Lo Zanichelli, il Romano, il Racioppi e, con ampia ricostruzione, il Donati opinarono che la volontà statale si formasse per la sola dichiarazione del re e senza che l'approvazione delle Camere costituisse un presupposto dando, al contempo, una interpretazione restrittiva delle categorie indicate nell'art. 5 dello Statuto ⁸. Fu questa la prima grande polemica sul tema al nostro studio, cui la prassi dette soluzioni spesso alterne, così come rimase incerto,

⁷ Cfr. MORELLI, *Il Re*, Bologna 1899, p. 721; MICELI, *Principi fondamentali di diritto costituzionale generale*, Milano 1898, p. 120; ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1905, p. 208; BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Biblioteca, serie II, vol. VII, parte II, p. 213. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, pratico e comparato*, Napoli 1879, p. 208 scrive: « Così quanto ai trattati di alleanza, la sola rappresentanza nazionale dovrebbe sempre autorizzarli e discuterli per tenere salva la Patria da un politica estera servile e anti nazionale. In tutta questa materia l'articolo 5 dello Statuto ci ha lasciati e ci lascia scoperti ». L'Orlando considera « la partecipazione del potere legislativo un elemento essenziale al contratto, una condizione che ne sospende la validità ».

⁸ Cfr. ZANICHELLI, *L'art. 5 dello Statuto e di trattati internazionali*, « Rivista di diritto pubblico », vol. II, 1892, p. 309 che scrive che: « Per rispetto alla cosiddetta politica estera e a tutti gli atti di governo che ad essa si connettono, lo Statuto nostro, simile in ciò alla maggior parte delle Costituzioni scritte nel nostro secolo, ha stabilito il potere del Re come superiore al potere delle Camere legislative; si direbbe quasi che abbia voluto costituire il Re arbitro supremo in tale materia, ammettendo come limite, da una parte l'obbligo di lui di dar notizia dei trattati alla Camera solo quando lo creda opportuno, dall'altra non impedendogli di stringere trattati che alterino il territorio dello stato o importino oneri alle finanze, ma bensì prescrivendo che questi abbiano effetto se non dopo l'assenso delle Camere ». Cfr. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in « Filangieri », XXXII, 1898, pp. 23-5; DONATI, *op. cit.*, p. 144 ss.; RACIOPPI-BRUNELLI, *op. cit.*, pp. 115-16 (è interessante la precisazione del Racioppi che il decreto reale di ratifica, controfirmato dal ministro responsabile e munito del sigillo dello stato, non veniva registrato dalla Corte dei conti che pur in base all'art. 13 della legge 14 agosto 1862, n. 800 — « Tutti i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obiettivo, sono presentati alla Corte perché vi si apponga il visto e ne sia fatta registrazione » — avrebbe dovuto intervenire). Si veda in DONATI, *op. cit.*, p. 268 n. 2, un'ampia e convincente opinione circa la correttezza della non registrazione: « Tale presentazione però sarebbe contraria allo spirito dell'art. 5 dello Statuto, il quale concedendo al Re la facoltà di non comunicare i trattati stipulati alle Camere se non quando l'interesse e la sicurezza dello stato lo consentono, ha voluto senza dubbio sottrarre i trattati stessi non solo a un prematuro controllo parlamentare, ma in generale alla pubblicità. Anzi, avendo riguardo alle sue possibili conseguenze, può dirsi che la presentazione sia anche contraria alla lettera della disposizione statutaria. Infatti, l'art. 18 della legge sulla Corte dei conti, quale fu modificato dalla legge 15 agosto 1867 n. 3853, prescrive che... (invio alle Camere dell'elenco delle registrazioni eseguite con riserva). Ora è chiaro che se questo avvenisse per un decreto di ratifica di un trattato internazionale, rimarrebbe inficiata la lettera dell'art. 5 dello Statuto, la quale affida al governo il compito di dar notizia alla Camera dei trattati stipulati o da stipulare e di scegliere perciò il momento più opportuno ».

per lungo tempo, il criterio discriminatore tra trattati da presentare al parlamento *per semplice notizia* e quelli, invece, da sottoporre *necessariamente* all'approvazione di esso. Il punto d'arrivo fu, tuttavia, il consolidamento della prassi *di presentare alle Camere i trattati non ancora ratificati*⁹ e di interpretare estensivamente l'art. 5 nel senso di deferire all'approvazione parlamentare anche i trattati comportanti modificazioni di legge ed i trattati di arbitrato o di regolamento giudiziario¹⁰.

L'ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati nella tornata del 20 luglio 1879 ed accolto dal governo Cairoli — « La Camera, ritenendo che il governo del Re debba notificare al Parlamento la denuncia dei trattati di commercio e di navigazione contenenti la clausola di tacita rinnovazione, e che quando la denuncia sia avvenuta, i trattati medesimi non possano continuare ad avere vigore se non in forza di legge, passa all'ordine del giorno » — costituì un punto fermo anche per l'epoca successiva; tanto che quando il governo Depretis nel 1886 dovette procedere ad una proroga della convenzione di navigazione con la Francia, dichiarò « che era conscio di compiere un atto per il quale si richiedeva il concorso di tutti i poteri legislativi », ma anche essendo sciolta la Camera dei deputati si trovava costretto ad adottare lo strumento del decreto reale, da convalidare, peraltro, con legge del nuovo parlamento¹¹.

Sebbene, dunque, il tropismo parlamentare alla condirezione politica estera si manifestasse attivissimo addirittura all'alba stessa della vita statutaria ed ottenesse (come abbiamo visto, in una evo-

⁹ Il CHIMIENTI scrive che « è consuetudine costante e incontrovertita per noi quella di chiedere l'assenso delle due Camere ai trattati *prima* della loro ratifica per parte dei rispettivi governi, contrariamente a quanto si pratica in Inghilterra », *Manuale di diritto costituzionale*, vol. II, Roma 1920, p. 346; MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 645, riferiscono: « Presentemente la norma generale adottata dal potere esecutivo è quella di presentare alla Camera i trattati *non ancora ratificati*; e si vuole appunto nella legge relativa lasciare in bianco la data dello scambio delle ratifiche, che viene poi aggiunta dal potere esecutivo nell'atto della promulgazione della legge stessa ».

¹⁰ Per alcune interessanti osservazioni sul consolidamento di questa prassi e sulla sua *ratio* si veda MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, « Rassegna di diritto pubblico », 1949, p. 200 e A. GIANNINI, *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, « Rivista di diritto pubblico », 1950, pp. 95, 100. È opportuno notare che fu data una interpretazione assai lata della espressione « trattati che importano un onere alle finanze » (sui fondamenti di questa interpretazione *estensiva* si veda il DONATI, *op. cit.*, p. 575 ss.), tanto che come trattati appartenenti a questa categoria furono sottoposti all'assenso delle Camere convenzioni di commercio e navigazione, nelle quali difficilmente poteva rinvenirsi « una sola clausola, la quale sia pure indirettamente imponesse un onere finanziario qualsiasi » (DONATI, *op. cit.*, p. 577; cfr. MANCINI-GALEOTTI, *op. cit.*, p. 648 ss.).

¹¹ Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 645-47.

luzione protrattasi nell'arco breve di un cinquantennio) più di un risultato a proprio favore, dobbiamo, tuttavia, registrare, sempre nel campo della conclusione e ratifica dei trattati, alcuni altri elementi meritevoli di riflessione. Tutti i « momenti » più gravi della politica estera del regno videro il parlamento impegnato soltanto *indirettamente* nelle scelte da operare: non certo perché esso fosse privo di quell'ampia informazione che una stampa altamente qualificata ed un certo gusto per « le cose dell'estero » del *milieu* politico-parlamentare fornivano ed incoraggiavano, ma semplicemente perché non ne fu investito dal governo, che in ciò si atteneva alla puntuale interpretazione dell'articolo 5 dello Statuto¹². Così non furono comunicati alle Camere gli accordi del 1859 con la Francia¹³, il trattato di alleanza con la Prussia del 1866, il trattato della Triplice e le sue rinnovazioni¹⁴. Dicevamo di un impegno *indiretto* del parlamento e ciò è pacifico: la vita di relazione internazionale non poteva non pesare, ed in maniera determinante, sull'ancor tenera esistenza dello stato unitario, dovuta in gran parte, appunto, all'intuizione cavouriana della « manovra nell'equilibrio »; ma per

¹² Soltanto la decisione di partecipare alla « spedizione di Crimea » in alleanza alla Francia e all'Inghilterra fu nel 1855 presa *preventivamente* dalla Camera subalpina dopo un dibattito durato cinque giorni e terminato con l'approvazione a scrutinio segreto del disegno di legge governativo. Cfr. anche per un ampio inquadramento storico-politico PERTICONE, *op. cit.*, p. 30 ss.

¹³ Così per la cessione della Savoia e di Nizza alla Francia, in sede di approvazione necessaria del trattato, il Cavour, presidente del Consiglio dei ministri, pose le Camere con le spalle al muro non lasciando ad esse la minima possibilità d'alternativa: « Noi del trattato assumiamo l'intera responsabilità, e se vi ha dell'odioso non discutiamo che ricada sopra di noi », coprendo perciò la votazione della legge con la questione di fiducia. E questa venne puntualmente con 225 voti favorevoli, 33 contrari e 22 astenuti. Cfr. PERTICONE, *op. cit.*, p. 40. Si veda il testo della « petizione » presentata contro lo smembramento, l'interpellanza Garibaldi e la ricostruzione di tutte le interessantissime fasi della questione in CARACIOLO, *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milano 1960, p. 21 ss. Anche per la Convenzione di settembre il governo rifiutò la discussione parlamentare, ma affrontò una verifica indiretta presentando il disegno di legge per il trasferimento della capitale a Firenze.

¹⁴ Cfr. RACIOPPI-BRUNELLI, *op. cit.*, p. 305: « Inoltre (e qui usciamo dalle considerazioni politiche per entrare in quelle giuridiche) non si nota abbastanza che anche il trattato di alleanza è un mero impegno fra i governi, di seguire una determinata comune politica e di comportarsi in un determinato modo per il giorno in cui venissero a verificarsi determinate eventualità. Quindi esso non obbliga punto i cittadini e gli stessi governi contraenti, non richiede alcuna esecuzione immediata. Vi sia o non vi sia un trattato di alleanza, e sia noto o segreto, l'Esecutivo deve pur seguire una certa linea di politica estera: ora, esso, potrà in ciò benissimo ispirarsi ai patti di una alleanza anche senza bisogno di doverlo dichiarare; mentre d'altra parte il Parlamento, col votare le leggi e con l'esercitare il sindacato politico, avrà sempre il diritto ed il mezzo di giudicare di tale politica in sé e per sé, sappia esso o non sappia, o intuisca o indovini, ch'è la conseguenza e l'applicazione di un trattato segreto ».

quanto atteneva ad una partecipazione immediata del parlamento, del tipo di quella che segnò un'altra svolta storica nell'Italia repubblicana, non si riscontra traccia profonda¹⁵. V'era tuttavia, da parte parlamentare, l'aspirazione vivissima di « tallonare » il governo, per quanto fosse possibile, nell'attuazione dell'indirizzo di politica estera, spesso così strettamente collegato alle più spinose questioni di politica interna: un interessante espediente per aggirare l'ostacolo rappresentato dall'inciso dell'art. 5 dello Statuto era la richiesta dei documenti relativi ad un trattato già ratificato ed operante¹⁶.

Su questa materia abbiamo numerosi precedenti e riscontriamo una prassi ben consolidata. Si ritenne che l'accoglimento o

¹⁵ DONATI, *op. cit.*, p. 156 osserva che per i trattati mantenuti segreti, specialmente quando siano di lunga durata o vengano più volte rinnovati, « non può mancare presto o tardi l'occasione di provocare dal governo qualche dichiarazione in ordine almeno all'esistenza ed ai criteri informativi dei patti stipulati e di pronunciarsi sull'indirizzo di politica estera di cui i medesimi rappresentano l'affermazione. Così, relativamente al trattato della Triplice Alleanza, in parecchie occasioni, da un lato il governo ebbe a fare alle Camere dichiarazioni, per quanto sempre assai generiche, intorno all'alleanza coi due imperi e alle sue finalità e dall'altro le Camere ebbero ad esprimere la loro approvazione, votando la fiducia nella politica estera del Gabinetto ».

Per la dichiarazione di guerra, la Camera subalpina soltanto nell'ottobre del 1849 (tornata del 19 ottobre) discusse *preventivamente* sulla convenienza di dichiarare *immediatamente* la guerra all'Austria e concluse respingendo l'ordine del giorno presentato dal deputato Brofferio del seguente tenore: « La Camera non approva che il Ministero attenda l'esito della mediazione per deliberare della guerra o della pace; offre invece il suo concorso al ministero, se dichiarerà immediatamente la guerra ». Non vi sono altri precedenti in tal senso sebbene MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 654, precisino che « In seguito nessuna guerra fu intrapresa senza che direttamente o indirettamente ne fosse informato il Parlamento, il quale, con l'approvazione di provvedimenti legislativi indispensabili per provvedere alle supreme contingenze della guerra, ebbe sempre larghissimo campo di esprimere l'avviso sull'uso che il Capo dello stato era per fare della sua prerogativa ». Da un punto di vista generale si può anche convenire con la suddetta opinione, riflettendo che, ad esempio, la dichiarazione di guerra all'Austria fu preceduta il 20 maggio 1915 dalla votazione, alla Camera dei deputati, che concedeva i *pieni poteri* al governo Salandra; o che l'operazione militare che doveva portare l'Italia a Roma, nel settembre del 1870, era stata indirettamente autorizzata da un voto dato dalla Camera dei deputati prima di prorogarsi su un ordine del giorno in cui si dichiarava che « Il Ministero si sarebbe adoperato a risolvere la questione romana secondo le aspirazioni nazionali ». Cfr. anche DE MARTINO, *Il potere del Re nella dichiarazione di guerra*, Roma 1915.

¹⁶ Sul punto il DONATI, *op. cit.*, è fermissimo: « Lo Statuto sanziona, a quanto pare, il principio altrove vigente come norma di diritto consuetudinario, che le negoziazioni debbono rimanere segrete, e che perciò le comunicazioni e la produzione dei documenti possono riguardare solo i trattati già stipulati o quanto meno conclusi e non mai i negoziati ancora pendenti, e in secondo luogo esclude per la produzione degli elementi di controllo ogni iniziativa delle Camere, lasciando solo e completamente arbitro il governo così riguardo al tempo come riguardo al modo della comunicazione ed all'estensione della medesima ». Cfr. anche SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a Governo rappresentativo con particolare riguardo all'Italia*, Torino 1891, p. 180.

meno della richiesta del componente delle Camere fosse lasciato alla discrezionalità del ministro degli Esteri e, nelle questioni di più spiccata importanza, all'apprezzamento del gabinetto¹⁷. E perciò il ministro La Marmora rifiutò la pubblicazione dei documenti relativi alla Convenzione di settembre con la Francia ed i ministri Visconti-Venosta e Rattazzi mantennero segreto il trattato di alleanza tra l'Italia e la Prussia del 1866 con la relativa corrispondenza diplomatica. Altra volta il governo aderì alle richieste parlamentari o addirittura le prevenne per calmare gli animi; magari, come nel 1849, ponendo la condizione dell'esame da parte di una Commissione speciale della Camera in seduta segreta¹⁸. Certamente la sede più idonea per un serio confronto tra Camere e governo fu, anche durante il periodo statutario, quella dell'appro-

¹⁷ Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 418. Sulla pubblicazione da parte del ministro degli Affari esteri dei *Libri Verdi* con la documentazione relativa ad una o più questioni di politica estera, si veda l'intervento del ministro degli Esteri Visconti-Venosta nella tornata della Camera dei deputati del 19 aprile 1872 ove, tra l'altro, è detto: « Già da qualche tempo e prima anche della formazione dell'attuale Gabinetto, il ministero degli Affari esteri aveva abbandonata l'abitudine di presentare in principio della sessione un grosso volume, contenente una raccolta di documenti diplomatici intorno a vertenze diverse, a questioni ed a negoziazioni disperate. Questa abitudine io non ho pensato di farla risorgere, perché quella qualunque esperienza che possa aver acquistato a tal riguardo, mi aveva insegnato che queste pubblicazioni di carattere non già speciale, ma generale, avevano più inconvenienti che vantaggi, dal doppio punto di vista che bisogna considerare in questa faccenda; cioè d'un vero, serio controllo parlamentare, e dal punto di vista di quel riserbo e di quei riguardi che si debbono avere nella delicata materia dei rapporti internazionali. I miei onorevoli predecessori dunque, ed io stesso, quando l'occasione si è presentata, siamo tornati al sistema delle pubblicazioni speciali relative ad un dato affare, ad una data negoziazione, quando questa è entrata in quella fase in cui i documenti ad essa relativi si possono pubblicare senza pericoli e senza inconvenienti ». MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 417, avvertono che « per consuetudine è ammesso che i documenti che i ministri presentano di loro iniziativa al Parlamento siano contemporaneamente comunicati alle due Assemblee, anche quando la presentazione abbia luogo materialmente in una sola delle medesime. In questo caso la comunicazione all'altra Assemblea si fa per cura della Presidenza di quella in cui la presentazione seguì effettivamente ».

¹⁸ Cfr. GALEOTTI, *Il regolamento della Camera dei Deputati commentato*, Roma 1902, p. 42. Il CHIMIENTI, *op. cit.*, p. 245, scrive: « Nell'art. 21 lettera d), del regolamento della Camera dei deputati è disposta la nomina di una commissione permanente, composta di 12 membri, per l'esame dei trattati di commercio e delle questioni attinenti ai medesimi ed alle questioni doganali.

L'art. 32 del Regolamento del Senato dispone altresì la nomina di una Commissione di 9 membri per i trattati internazionali. La dizione adoperata nel Regolamento del Senato è più larga e rispondente a quella dell'art. 5 dello Statuto perché dispone la nomina di una commissione per i trattati. La Commissione della Camera elettiva per i trattati che ha avuto fino al 1910 una vita extra-regolamentare e consuetudinaria ha un carattere più tecnico con particolare riferimento all'esame dei trattati di commercio e questioni economiche e doganali affini.

Ciò non vuol significare che la Camera elettiva, col suo Regolamento, abbia interpretato la disposizione dell'art. 5 nel senso restrittivo delle attribuzioni costituzionali in materia di trattati ».

vazione del bilancio del ministero degli Affari esteri. Qualche dibattito (ad essi dopo il 1870 spesso *non* prendevano parte i *leaders* dei gruppi parlamentari¹⁹) si chiuse con votazione di misura; ma in un solo caso, nella votazione del 17 giugno 1885 sul bilancio del ministero presentato dal governo Depretis, approvato, alla Camera, con un solo voto di maggioranza, si ebbero le dimissioni del gabinetto²⁰.

Due punti, ancora, nei rapporti tra governo e Camere²¹ meritano un cenno particolare: la procedura che venne seguita nel periodo statutario per l'approvazione dei trattati internazionali e, altresì, la partecipazione delle Camere alla decisione della guerra.

Si registrò, in effetti, l'abbattimento dei limiti di contenimento all'espansione dell'*approvazione-controllo* delle Camere rappresentato dal « *Ne varietur* », attraverso l'ammissione del diritto di emendamento²². Mentre, per quanto concerne l'esercizio della

¹⁹ Cfr. CHABOD, *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, vol. I, Bari 1951, p. 529: « *E quanto poco la politica estera in sé, come intreccio di relazioni con le altre grandi potenze e azione nel concerto europeo, premesse agli uomini degli anni dopo il '70, di ben altro preoccupati che non dell'interessere le file di una illusoria politica di grandezza, per cui mancavano le basi stesse, dimostrava il fatto che le maggiori personalità del mondo politico italiano erano note per il loro interesse e la loro preparazione, culturale e pratica, in questo e quel settore della politica interna — finanze, amministrazione, rapporti tra Stato e Chiesa —, non per la loro bravura diplomatica* » (il corsivo è nostro).

²⁰ Cfr. G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Napoli 1898, p. 406. V'è anche da registrare il voto di sfiducia della Camera dei deputati che colpì, in seguito ai patti di Tunisi, il 7 aprile 1881 il governo Cairoli che rassegnò le dimissioni, peraltro respinte dal re.

²¹ È assai interessante il punto che esamina il DONATI, *op. cit.*, pp. 562, 572, 537 circa le conseguenze dell'intervento della sanzione regia dopo l'*approvazione* del trattato da parte delle Camere. Mentre la deliberazione delle Camere non è legge (« *Vuoi perché costituisce un atto che ha rilevanza solo in confronto al Gabinetto, per scaricarlo della responsabilità politica, e, eventualmente, cioè nel caso che la condizione dell'approvazione sia stata effettivamente inclusa nel trattato, in confronto all'altro contraente, ma non mai in confronto alla generalità dei cittadini* »), se ad essa si aggiunge la sanzione del re « *dovrà presumersi che in tal caso non la sola approvazione richiesta dell'art. 5 abbia preso vita, ma insieme ad essa abbia preso vita un vero e proprio provvedimento legislativo* ». E ciò con la conseguenza della *necessità della pubblicazione*. Si veda anche l'attenta ricostruzione dei rapporti logici tra i due contenuti dichiarativi della sanzione e della promulgazione nella vigenza statutaria in BARTHOLINI, *op. cit.*, p. 325 ss.

²² Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 278, par. 3 ed anche par. 4 essendo l'approvazione dei contratti equiparata per la procedura parlamentare a quella delle convenzioni internazionali. Il DONATI, *op. cit.*, p. 561, scrive, criticando la prassi parlamentare: « *Essendo l'approvazione semplice dichiarazione di bontà di un trattato, essa deve essere o accordata puramente e semplicemente o rifiutata. Tale però non è la dottrina accolta dalle nostre Camere, dove, benché non sia mancato chi ha sostenuto che in generale in sede di approvazione dei trattati, alla Camera spetta soltanto la facoltà di approvare o di rigettare, la dottrina o consuetudine contraria ha finito con il prevalere. Ora, poiché un'approvazione con modificazioni importa il rifiuto di approvazione, così, se in fatto veramente accade che le Camere, appro-*

prerogativa regia relativa alla dichiarazione di guerra, si ebbe, accanto a più di una conferma del precoce tropismo della Camera subalpina ad una funzione di attiva condirezione nella politica estera, come abbiamo visto, l'indiretta ratifica da parte delle Camere delle decisioni assunte dal re e dal governo attraverso il voto favorevole ai provvedimenti legislativi relativi alla condotta della guerra²³.

vando un trattato, ne modifichino il testo, dovrà intendersi che le Camere stesse abbiano rifiutato l'approvazione per il trattato progettato e accordato un'approvazione spontanea di un'autorizzazione nuova » (il corsivo è nostro).

²³ Si confr. quanto scrive il MARANINI, *op. cit.*, p. 151, sull'« annullamento » del diritto del re di dichiarare guerra, in quanto i ministri responsabili mai avrebbero assecondato propositi non condivisi dalla maggioranza parlamentare e dalla volontà popolare. Interessante l'intervento del Crispi, alla Camera, in occasione della discussione sulle spese fatte per l'occupazione di Massaua (esercizio finanziario 1884-85): « L'art. 5 dà al Re il diritto di fare la guerra... Ebbene si discusse un tempo se convenisse dare al potere esecutivo l'ampia potestà di dichiarare la guerra: vi furono pubblicisti, i quali considerarono quel diritto, come appare nello Statuto, una esorbitanza; e questa esorbitanza fu infatti temperata dalla consuetudine. Permettere al Re di fare la guerra, è dargli il diritto di impegnare non solamente le fortune dei cittadini, ma anche le loro vite! Ma nessun Re si è creduto autorizzato a ciò; tanto che nel nostro Paese gli esempi sono ben diversi da quello che potrebbe supporre chi interpretasse alla lettera l'articolo dello Statuto » (il corsivo è nostro).

Cfr. anche RACIOPPI e BRUNELLI, *op. cit.*, pp. 259-60: « Per di più, se la guerra è lasciata alla deliberazione dell'esecutivo si ha almeno il correttivo della responsabilità dei Ministri; se invece è deliberata dalla Camera, questa responsabilità viene ad annebbiarsi e sparire. In un sistema come nell'altro, la guerra non s'intraprende se non ha consenziente o almeno non avversa l'opinione pubblica... appaghiamoci, dunque, della disposizione del nostro Statuto, che affida il diritto di guerra al Re, col consiglio o l'assenso dei Ministri e sotto il controllo del Parlamento ». Il CHIMIENTI, *op. cit.*, p. 251, osserva: « Quando il Re dichiara la guerra, non solo già l'opinione pubblica si è pronunziata; ma anche le Camere del Parlamento, sia direttamente, concedendo i fondi ed i poteri eccezionali, sia indirettamente, mantenendo al potere il Gabinetto in carica, hanno dato la loro approvazione alla dichiarazione di guerra. Questa è la nostra costante pratica costituzionale, quale si è affermata nelle guerre di indipendenza dal '48 al '66, in quella eritrea, nella guerra libica, ed in quella di partecipazione nel 1915 alla grande conflazione europea ». Il quarto governo Giolitti, per la verità, aveva dichiarato la guerra alla Sublime Porta ed iniziato le operazioni di sbarco in Cirenaica e Tripolitania a *Parlamento chiuso*. (Cfr. PERTICONE, *op. cit.*, p. 196 ss.).

Quando il 22 febbraio 1912 il governo ritenne di presentare alla Camera il decreto di *annessione* dei due territori, si ebbe un ampio dibattito, molto elevato, nel quale, e nel successivo per l'approvazione del trattato di Losanna del 18 ottobre 1912, tornarono in discussione le tesi costituzionali dell'89, per la stipulazione del trattato di Ucciali (cfr. MICELI, *Il trattato italo-etioptico e il diritto pubblico italiano*, Perugia 1890; SCHANZER, *Regia prerogativa o competenza parlamentare?*, Spedalieri, Roma, marzo 1891; RACIOPPI-BRUNELLI, *op. cit.*, p. 293 ss.). È interessante l'opinione riassuntiva del Giolitti, al termine del secondo dibattito: « Lo Statuto dà il diritto di dichiarare la guerra e di concludere la pace, ma io riconosco che vi sono circostanze nelle quali un governo può sentire il dovere di convocare il Parlamento per sentirne l'espressa volontà nel caso concreto. Però in questo caso era necessità assoluta procedere con la massima rapidità, e tutti coloro che hanno prestato attenzione alle manifestazioni dell'opinione pubblica europea nei primi

Ma è tempo di volgersi ad osservare l'area di determinazione della politica estera comprendente il sovrano, il gabinetto, il presidente del Consiglio dei ministri ed il ministro degli Affari esteri. La posizione del re, per quanto concerne il processo decisionale dell'indirizzo di politica estera, si appoggiava su solide basi giuridiche e sostanziali: l'essere, infatti, egli l'organo delle relazioni con l'estero, il titolare del potere di controllo dell'operato del gabinetto, il comandante supremo delle Forze Armate, il capo di una dinastia ormai potente ed influente, « la fontana degli onori »²⁴. Ed il gabinetto, dunque, mentre dal punto di vista giuri-

tempi di questa impresa, comprendono le ragioni che hanno spinto il governo a non discutere prima ciò che, secondo la sua opinione, era una necessità assoluta per il Paese » (il corsivo è nostro). Il caso della guerra libica, iniziata e conclusa « *inaudito Parlamento* » costituisce quasi un caso esemplare. Scrive il CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 217: « per i trattati di pace che difficilmente possono per la loro natura esimersi dall'importare oneri alle finanze o variazioni al territorio statale, i precedenti sono incerti e, benché non sia mancato mai da parte del governo il riconoscimento della necessità dell'approvazione parlamentare, tuttavia per i più importanti di essi fu data esecuzione con decreto regio, solo posteriormente ratificato dalle Camere ».

²⁴ Così come la posizione di organo per le relazioni con l'estero, anche quella di comandante supremo delle Forze Armate merita un approfondimento nei confronti di quegli scrittori (Maranini, Bartholini) che recisamente, anche in questi due campi, affermano la coincidenza tra titolarità ed esercizio della funzione di governo. Perché sottovalutare, ad esempio, la circostanza che il re occupava il grado più elevato della *gerarchia* militare, che le truppe giuravano collettivamente e gli ufficiali individualmente a lui *fedeltà*, oltre che allo stato e alle leggi dello stato, giuramento che *si ripeteva* collettivamente all'avvento del nuovo re? È vero che quando, nel 1848 e nel 1859, il re detenne, in guerra, il *comando effettivo*, già, nel 1848, alla Camera subalpina si chiese « Se al campo vi era un generale responsabile, e quando dico responsabile non intendo già che egli debba rispondere dell'esito della guerra, ché questo è nelle mani di Dio, ma della sua condotta » (interpellanza Radice 17 giugno 1849). Ma è anche vero che sul punto non v'è traccia di cristallizzazione normativa « organizzatoria » se l'art. 39 del Regolamento per il servizio di guerra del 10 marzo 1912, parte I, prevedeva semplicemente la *possibilità* che il re, per ragioni individuali e d'interesse generale, non assumesse *personalmente* il comando dell'esercito. Ipotesi che non si verificò ancora nella guerra del 1915, nella quale il re assunse il *comando supremo* delle forze di terra e di mare, *certamente con il pieno consenso del gabinetto e lo esercitò, tuttavia, tramite il capo di stato maggiore* il quale (CHIMIENTI, *op. cit.*, p. 362) « è, per quanto riguarda la condotta della guerra, *oltre che per il rapporto gerarchico anche per la natura del suo ufficio in guerra*, un esecutore degli ordini del Re di cui ha la fiducia e verso di cui è direttamente responsabile ».

Con ciò non s'intende sostenere che il capo dello stato avesse funzione di *comando effettivo* delle Forze Armate, ma osservare che il re manteneva una *notevolissima influenza personale* sull'esercito e sulla marina, *anche nel caso* che il governo avesse preferito, per motivi politici generali, chiedergli di affidare ad altri il comando supremo in guerra o limitare in tempo di pace la partecipazione regia alla decisione dell'indirizzo politico militare ed alla vita concreta (quella amministrativa) delle Forze Armate stesse (sembra, perciò, eccessiva la opinione del PREDIERI, « Il Consiglio Supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica », in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, 1958, p. 264, che il Re « non partecipava alla

dico bilanciava egregiamente il peso regio attraverso la dinamica della controfirma e le norme del regio decreto 14 novembre 1901 (che dichiarava sottoposta alla deliberazione del Consiglio dei ministri la stipulazione dei trattati internazionali ed altri atti di indirizzo politico estero), da quello politico incontrava, spesso, qualche difficoltà nel contenere l'esuberanza o la vocazione poli-

determinazione dell'indirizzo politico nella materia attinente la difesa nazionale, se non con quelle *generiche funzioni di consigliere* che aveva anche nelle altre materie ». È interessante riportare il pensiero di MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 659. Dopo aver accennato ai decreti reali del 1849 e del 1866, con i quali, su proposta del presidente del Consiglio dei ministri, il re stabilì che tutti gli ordini per le operazioni di guerra sarebbero stati dati in suo nome dai generali Chrzanowsky e La Marmora, che ne assumevano la responsabilità, gli autori osservano: « Si avvisarono in questo modo i due ministri che si trovavano in quell'epoca al potere, di circondare la prerogativa del Comando supremo delle forze di mare e di terra affidato al Re, di alcune guarentigie che l'avessero in certo modo contenuta nei limiti più correnti di ogni potere costituzionale, sì che rimanesse salda in ogni caso la massima che il Re non può far male. *Quanto vi siano riusciti non spetta a noi il ricercare, perocché sia questa una delle più delicate ed oscure questioni di diritto costituzionale, nella quale la pratica parlamentare nostra non sparge altra luce oltre quella assai scarsa che deriva dagli incidenti innanzi ricordati* ». Anche il CROSSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 161, dopo aver rilevato che il « Comando effettivo dell'esercito solleva gravi questioni » ritiene che « la politica prevalse, che dirime assai bene la difficoltà del problema, limita la responsabilità del Gabinetto alla nomina ed eventualmente alla rimozione del Capo di stato maggiore. Non può consentirsi e non può ammettersi che il Re personalmente rimuova il comandante e personalmente impartisca ordini durante le azioni di guerra. Ogni suo atto durante il comando dell'esercito deve essere voluto del Capo di stato maggiore e perciò non può che essere trasmesso da questi, la rimozione e la sostituzione del Capo di stato maggiore non può non essere voluta pure dal Gabinetto che in tal modo ne assume la responsabilità ».

Per quanto, poi, concerne la « fontana degli onori », anche se le « nomine dei senatori, essendo controfirmate dal ministro dell'Interno, cadono sotto la responsabilità del Gabinetto » (MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 71), si pensi all'influenza regia nelle concessioni dei titoli nobiliari e delle onorificenze. La dottrina (si confr. SABINI, *Saggi di diritto pubblico*, Bari 1915, p. 90 ss.) ha ritenuto che il governo con la proposta ed il preventivo parere favorevole doveva assumere piena ed intera responsabilità dell'atto sovrano. Gli ordini familiari di Casa Savoia diventati ordini del Regno d'Italia erano: Ordine della S.S. Annunziata, Ordine dei Santi Maurizio e Lazzaro, Ordine civile e militare di Savoia; successivamente furono creati i nuovi ordini nazionali della Corona d'Italia. Si confr. anche l'opinione del CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, Roma 1898, p. 123, che scrive: « La distinzione tentata dalla scuola francese tra i diritti maiestatici o no, non ha valore sul diritto costituzionale; ove vige l'istituzione regia tutte le prerogative della Corona hanno un medesimo fondamento giuridico, ne può intendersi il loro impiego concreto al di fuori della determinazione della politica ». È interessante la questione sollevata nella Camera subalpina dal deputato Brofferio che presentò una proposta di legge con la quale si intendeva creare un nuovo ordine, per ricompensare atti di valore militare, denominato *Ordine del Valore Italiano*. Scrivono MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 665, che la Camera votò la presa in considerazione, mentre « Il ministro dell'Interno aveva fatto le sue riserve, in quanto che era per lo meno dubbio che la facoltà concessa al Re dall'art. 78 dello Statuto, potesse estendersi anche alla iniziativa parlamentare quando essa appariva piuttosto come prerogativa

tica attiva del sovrano, anche per le particolari conseguenze psicologiche che la vicenda del frazionamento della *plenitudo potestatis* porta sempre con sé²⁵.

Se a ciò si aggiunge l'osservazione che tutti i problemi di crescita e sviluppo del Regno d'Italia furono condizionati dall'indirizzo di politica estera prescelto, si può misurare in tutta la sua importanza quella sorta di *convention* in base alla quale si scontava una interferenza del sovrano addirittura nella « formazione del gabinetto » per quel che concerneva la scelta del titolare del ministero degli Affari esteri e dei ministri militari²⁶. Per il resto non

esclusiva e personale del Re. Al che il Brofferio aveva risposto, che l'aver lo Statuto riconosciuto nel Re la facoltà di creare nuovi ordini cavallereschi, non importava che una simile facoltà avesse tolta nel Parlamento ».

V'è, ancora, da considerare l'aspetto della « sacertà » del re (« la persona del re è sacra »). Il CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., p. 103 scrive che questa formula non ha maggior fondamento giuridico dell'altra: « Re per grazia di Dio », ed annota che: « Tuttavia questa formula possiede un valore storico e psicologico che deve essere in qualche modo apprezzato ». Cfr. d'altra parte, sulla « irresponsabilità regia » derivato *necessario* della sacertà ed inviolabilità del monarca e sulle conseguenze per la posizione del governo, CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in « Jus », marzo 1958, p. 163 ss.

Cfr., infine, la fine osservazione dello CHABOD, *op. cit.*, pp. 679-80, sull'importanza dei *rapporti dinastici*: « Il vincolo dinastico era ancora un fattore non interamente trascurabile nei rapporti internazionali; la sua epoca stava per chiudersi, non era ancor chiusa del tutto: che i due occhi di un monarca di dinastia legittima fossero più sicuri che quelli di un ministro transeunte, questa era convinzione non del solo Vittorio Emanuele II; che la persona del Sovrano potesse, sola, offrir la necessaria garanzia ai buoni rapporti tra due paesi [Italia e Austria], mentre la politica di un ministero non impegnava i suoi successori, questo lo doveva ripetere, ancora nell'ottobre 1881, il Blanc, segretario generale agli Esteri, gran propugnatore del viaggio a Vienna di Umberto I ». Si veda la valutazione polemica della *forza politica* della Corona che fa il CONTI, *Lo Statuto albertino commentato* (1ª ed., Roma 1924), Roma 1945, p. 43 ss.

²⁵ Cfr. quanto osserva M. S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, a cura di Jemolo e Giannini, Firenze 1946, p. 44: « risulta palese *ictu oculi* che nello Statuto vi è una grossa lacuna, i cui estremi si vedranno meglio poi, data dalla mancanza di qualsiasi indicazione dell'organo al quale spetta il potere d'indirizzo politico, e di qualsiasi disciplina dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo, nonché dei rapporti che potremmo dire interni, nello stesso potere esecutivo ». Si veda anche quanto scrive CHABOD, *op. cit.*, p. 679, a proposito dell'*interferenza personale*, condotta ai limiti della scorrettezza costituzionale, di Vittorio Emanuele II nella politica estera: « Ma non c'era poi nemmeno troppo da stupirne; ché rispondeva in tutto e per tutto al carattere di Vittorio Emanuele II, re costituzionale, si diceva, e galantuomo, ma in cuor suo convinto che i gravi affari di stato, ch'eran politica estera e questioni militari, i "laici", i borghesi non li avrebbero mai capiti bene, tranne, proprio, che si trattasse di un uomo come il Cavour — e ancora, anche con lui era bisognato stare attenti ». Cfr. MOSCATI, *Il Ministero degli Affari Esteri 1861-1870*, Milano 1961, p. 4.

²⁶ Cfr. quanto scrive il VINCIGUERRA, *I partiti italiani*, 3ª ed., Bologna 1956, p. 43: « La Monarchia e il suo partito (il cosiddetto partito di Corte) ebbero però una grossa rivale d'ordine pratico in un'altra consuetudine, non appariscente, ma tuttavia tenacemente difesa, e infatti ininterrottamente mantenuta fino al momento

vi erano eccezioni allo schema già noto della monarchia parlamentare: la deliberazione e la direzione della politica estera spettava al gabinetto che « orientava » la sua maggioranza e ne « era orientato »; gli atti in cui si concretava l'indirizzo, e che poi si proiettavano all'esterno, erano imputati giuridicamente al re, men-

dell'asservimento alla dittatura fascista. Mercé questa consuetudine, la Corona si arrogò un diritto occulto di intervento nella scelta dei ministri militari e del ministro degli Esteri, nonché nella politica seguita da tali ministri ».

Del resto sul re si convogliavano spesso le reazioni straniere sulle candidature alla carica di ministro degli Affari esteri. Si vedano i numerosi accenni in Domenico FARINI, *Diario di fine secolo*, a cura di Emilia Morelli, vol. I e II, Roma 1962. Ad esempio per la nomina del Visconti-Venosta, cfr. il seguente dialogo fra re Umberto I e il Farini, presidente del Senato del Regno, vol. II, p. 1006: « Il Re: ... insomma anche qui è come a Milano, che dicono il Visconti essere finito! » « Io (Farini): Già... ma come sarà accettato (come Ministro degli Esteri) dalla Triplice...? » « Il Re: anche ora Bulow è tornato a fare la stessa avvertenza (contraria). » « Rudini (Presidente del Consiglio) allora si è sdegnato che volesse mettere bocca nelle cose nostre interne ». Più tardi, però, Lanza ha avuto a Berlino un colloquio con il sottosegretario Marschall e, dopo scambiate spiegazioni, tutto è stato accomodato...

Cfr. quanto ancora scrive il FARINI, *op. cit.*, vol. I, p. 349 (6 dicembre 1893) riportando il racconto che gli fece il re Umberto di un colloquio tra lui e il presidente incaricato on. Zanardelli nella fase della formazione del gabinetto: « Quando egli, lo Zanardelli, venne a parlare meco, continua il Re, del Ministero degli Esteri egli mi mise innanzi tre nomi: Marselli, Dal Verme, Baratieri; dissi il primo essermi *antipatico* per il suo fare dottrinale e cattedratico, più simpatico di tutti a me l'ultimo. Gli feci però notare che il suo luogo di origine (Trentino) potesse dar luogo ad inconvenienti; non senza soggiungere che nel novembre passato però il conte Kálnoky a Monza, presente il Nigra, aveva condotto il discorso sul Baratieri dichiarando che il suo Imperatore ne seguiva con sommo interesse l'opera in Africa e con profonda simpatia per le sue qualità... Ciò posto, dice il Re, io concludevo con lo Zanardelli parermi almeno opportuno consultasse il Nigra per presentirgli sull'effetto che farebbe la nomina suddetta a Vienna. Lo Zanardelli, alla mia avvertenza, non volle aderire cercando anzi di persuadermi che codesta nomina sarebbe accolta con il massimo favore dall'Austria, poiché provverebbe che la Triplice è così solida e così voluta da tutti che *uno dei Mille, un Trentino* (Baratieri) la vuole, ne assume la difesa, la responsabilità. Quand'ècco, continua il Re, *senza che io avessi nulla richiesto*, mi giunge dal Nigra il seguente telegramma (il Re dà lettura al Farini di un telegramma del Nigra, ambasciatore a Vienna, in cui si dice che il Conte Kálnoky "Pur non volendo ingerire delle cose nostre, non ha potuto fare a meno di segnalare il pessimo effetto che la cosa farebbe e le tristi conseguenze che ne potrebbero nascere se codesta nomina eccitasse le speranze e le dimostrazioni irridentiche". Io, dice il Re, feci leggere il telegramma di Nigra a Zanardelli, il quale, invece di persuadersi si eccitò gridando che conveniva *rintuzzare* l'offesa fatta dal Nigra e dal Governo austriaco alla nostra indipendenza. Quand'ècco iersera che il barone de Bruck (Ambasciatore austriaco a Roma) si recò dal Brin (Ministro degli Affari Esteri del Governo uscente) per fargli comunicazione di un analogo messaggio del Conte Kálnoky a lui diretto. Il Brin si rifiutò di darmi copia del dispaccio, ma avendo il de Bruck insistito altrimenti si sarebbe egli stesso recato personalmente a dare contezza al Re dell'incarico ricevuto, il Brin si assunse quello di farmi pervenire codesta notizia *che pure comunicai allo Zanardelli*. Il quale salì su tutte le furie esclamando che a lui *era ormai impossibile tornare alla Camera senza Baratieri per Ministro degli Esteri, e che se io non volessi, revocassi il mandato datogli*. In questa distretta, proseguì Sua Maestà, stamani ho chiamato

tre il governo ne assumeva la piena responsabilità politica ed il ministro degli Affari esteri anche quella giuridica. Le esternazioni orali e scritte del sovrano erano « in ogni caso » coperte dalla responsabilità collegiale del gabinetto²⁷, come plasticamente testimoniavano la consuetudine che il presidente del Consiglio dei ministri porgesse *pubblicamente* nell'aula della Camera dei deputati il testo del « discorso della Corona » al sovrano²⁸ e la regola protocolle che nei « viaggi di stato » e negli incontri con autorità estere il re avesse sempre seco il presidente del Consiglio e/o il ministro degli Affari esteri²⁹. La stessa consuetudine di dirigere un « pro-

Baratieri e *parlandogli da soldato a soldato* gli ho narrato tutto... facendo assegnamento sulla sua risoluzione ed il Baratieri mi ha risposto che *ormai neppure coi cannoni* lo trascinerrebbe nel Ministero degli Esteri » (I corsivi sono di Domenico Farini e sottolineano egregiamente i passaggi più importanti di questa interessantissima ed esemplare vicenda).

²⁷ Nella storia costituzionale statutaria rimane isolato il caso dell'intervista concessa dal re Umberto I al redattore del « Figaro » di Parigi, Calmette, nell'aprile 1894, senza che ne fosse previamente informato e consenziente il governo Crispi. Dal *Diario* del FARINI, vol. I, p. 462, apprendiamo che: « Crispi richiesto da me, mi dice che ignora completamente dell'intervista del Re; che lo giudicò un tiro contro di lui della Corte: che fu Billot (Ambasciatore francese a Roma) che presentò e chiese udienza per il Calmette; che pregò con grande calma il Re a rifiutare di vedere ogni giornalista italiano e forestiero... ».

Già due giorni prima il Farini, allora presidente del Senato del Regno, aveva annotato nel *Diario*: « Il Re, fatto stranamente nuovo, incredibile, ha avuto un'intervista con un Calmette, Redattore del "Figaro". A parte la dignità e la parola regia data in pascolo al pettegolezza della stampa; a parte la scorrettezza costituzionale dell'atto; a parte il valore delle cose dette, è certo che esse saranno torte dai francesi a danno del Re e dell'Italia, dall'opposizione italiana a danno del Governo del Re » (il corsivo è nostro).

²⁸ Conferma MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, p. 618. Il discorso della Corona « atto essenzialmente ministeriale » veniva discusso e approvato in Consiglio dei ministri; RACCIOPPI-BRUNELLI, *op. cit.*, p. 440.

²⁹ Si veda in FARINI, *Diario*, cit., vol. II, p. 1201, il precedente del viaggio del re Umberto e della regina Margherita ad Homburg in Germania, nel settembre del 1897: « Il 2 il Re e la Regina partono per Homburg. Quantunque i giornali francesi ed i nostri ufficiosi (*Don Chisciotte*, etc.) a torre importanza al fatto, *dandogli carattere di un atto privato del Re*, avessero ripetutamente annunciato che nessun Ministro li accompagnerebbe, il Visconti-Venosta (Ministro degli Affari Esteri) va con i Reali.

Così questi nuovi maestri di diritto costituzionale, i quali vorrebbero far credere che gli atti del Capo dello Stato possano essere considerati come d'un privato e che un Re possa uscire dallo Stato da solo senza un Ministro che l'accompagni ed assuma la responsabilità dei suoi fatti e detti, sono smentiti dal fatto ... La dimora dei Reali ad Homburg fu notevole per le non ordinarie dimostrazioni date dall'imperatore alla Regina Margherita, per la freddezza dei brindisi del nostro Re, *nel quale parve distillata al lambicco tutta la compassata parola del Visconti* » (il corsivo è nostro). È assai interessante anche l'altro precedente, relativo all'invito fatto al *parlamento italiano* nell'aprile 1896 di partecipare alle feste del millenario ungherese con l'invio di una delegazione. Lo scrupolo della correttezza costituzionale del Farini, presidente del Senato del Regno, è documentato nel *Diario*, cit., p. 925: « Vado dal Rudini (Presidente del Consiglio) al Ministero per riparlargli dell'invito fatto al Parlamento per le

clama del re » agli italiani in circostanze diverse da quelle di salute in occasione dell'ascensione al trono, fu riconosciuta « correttamente costituzionale » entro questi limiti: l'esistenza di situazioni eccezionali (conforme tutta la dottrina); controfirma del presidente del Consiglio e quindi sindacabilità dell'atto da parte del parlamento (parte della dottrina)³⁰. Ed in effetti tutti i *proclami del re* riassumevano, solennizzandole, le scelte di politica estera operate dal governo, tranne, forse, quello di Moncalieri (20 novembre 1849), del resto controfirmato, che rifletteva, tuttavia, prevalentemente la decisione suprema della Corona. Alcuni di essi furono controfirmati: quello del 1862 di netta condanna dell'iniziativa garibaldina per la liberazione di Roma fu addirittura controfirmato da *tutti* i ministri, mentre quello annunciante la terza guerra d'Indipendenza (1866) recava in calce la sola firma del re.

In tutto il periodo statutario l'obbligo dell'informazione reciproca tra sovrano e gabinetto fu di regola osservato³¹: v'è da

feste del millenario ungherese. A nessun punto di vista, dico, parmi accettabile. Una sola volta Commissioni, Camera, Senato, uscirono dal Regno; fu nel 1849 per portare ad Oporto indirizzi a Carlo Alberto abdicatario dopo la sconfitta di Novara. *La rappresentanza dello Stato all'Estero è un attributo del potere esecutivo: non si può derogare a questa massima neppure per delle feste*. È già troppo la tendenza dei Parlamenti ad usurpare le funzioni esecutive, per avviarci verso usurpazioni simili all'Estero ».

³⁰ Cfr. MANCINI e GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 648-49; FERRACCIU, *Contributo allo studio della funzione regia nel Governo di Gabinetto*, Milano 1902, p. 72 ss.

³¹ Non mancano, naturalmente, episodi anche gravissimi di colposo o doloso difetto di comunicazioni: ad esempio è grave quanto narra il FARINI, *Diario*, cit., vol. I, pp. 27-8, a proposito del rinnovo della Triplice (1891) per anni sei, più altri sei se non fosse intervenuta denuncia: « Rudini (Presidente del Consiglio) mi annuncia il rinnovo della Triplice. Questa clausola, aggiunge, è odiosa perché rende più difficile la denuncia... Dà la notizia a me, i Ministri non ne sapranno nulla. Mi avverte di non parlarne neppure al Re » (il corsivo è nostro). Ed è di gravità ancora maggiore il caso narrato dall'ambasciatore Aldrovandi Marescotti, capo di gabinetto del ministro degli Affari esteri Sonnino, il quale in *Guerra diplomatica, Ricordi e frammenti di un diario (1914-'19)*, Milano 1940, p. 11, scrive: « Mi riferisco a quando Sonnino, con imperterrita decisione ma con responsabilità tremenda, tacque anche a S. M. il Re, a Peschiera, la proposta di pace, sulla base dello *statu-quo* prebellico, avanzata dall'Austria-Ungheria, mentre le truppe austro-germaniche, ripassato l'Isonzo, avevano varcato il Tagliamento, e a Berlino e a Vienna potevano illudersi di occupare Lombardia e Piemonte e suscitare la rivoluzione in Italia ».

Lo CHABOD, *op. cit.*, p. 665, riporta la confidenza fatta dal gran cacciatore di Vittorio Emanuele II, il generale Bertolè Viale, al di Robilant che conferma l'intenzione del re nell'aprile del 1875 « di cercare un collegamento diretto con Vienna, anche al di fuori del proprio ministro degli Esteri ». Scrive il Bertolè Viale che al momento di accomiarsi dopo l'incontro di Venezia con Francesco Giuseppe: « Re Vittorio parlando col conte Andrassy, dopo avere riconfermato i sentimenti di buona amicizia e della Sua volontà di mantenerla, soggiunse: *s'il arrive quelque chose qu'il soit important que je sache, dirigez vous à celui là* (designando Aghemo) [si tratta del comm. Aghemo segretario particolare del re]. *Les Ministres passent: mais celui là est toujours auprès de Moi*. Queste parole le ho udite io ». Ed è importante, come

chiedersi, invero, se il circuito conoscitivo si estendesse a tutti i ministri o soltanto al *premier* e al ministro degli Affari esteri che appaiono, in quasi tutte le svolte più importanti di politica estera, costituire il vero tandem decisionale. La risposta al quesito, per più testimonianze, sembra dover essere restrittiva, anche per le seguenti considerazioni: la presenza alla direzione del gabinetto di *leaders* di spiccata personalità, per molti anni (Cavour, Ricasoli, Minghetti, De Pretis, Di Rudinì, Crispi, Giolitti, Salandra); l'accettazione della validità del dogma della « diplomazia segreta » da parte della classe dirigente dell'Ottocento e del primo Novecento; la considerazione della politica estera come un campo necessitante di ampia preparazione tecnica, di conoscenza delle lingue e degli ambienti, di relazioni nell'alta nobiltà e nell'alta banca³². Ciò spiega perché il Consiglio dei ministri non fu, in effetti, *mai* nell'Italia statutaria il vero organo decisionale delle questioni di politica internazionale, ma una *sede di controllo arretrata*, di *registrazione* di scelte già operate dal tandem *premier-ministro* degli Esteri con l'*adesione* del re³³. Questo non significa che qualche ministro (ad esempio quello

rileva lo Chabod, sottolineare che la medesima prassi non fu adottata da re Umberto I il quale all'ambasciatore austriaco che gli aveva chiesto « *nel caso di qualche incidente, di poter comunicare con Lui direttamente per lettera, senza rivolgersi ai Suoi Ministri* », rispondeva che « il fare ciò avrebbe denotato esistere appunto quella *diffidenza* tra i due Governi che le fatte dichiarazioni escludevano. Essere Egli [il Re] persuaso che, *senza ricorrere a cotali mezzi*, le relazioni tra i due Governi sarebbero state buone come in passato » (il corsivo è nostro). Risposta diplomatica, ma che ricordava all'ambasciatore i doveri di lealtà del capo dello stato verso il governo. Cfr. anche MORI, *La prima fase delle trattative per la Triplice Alleanza (1868-69)*, in « Storia e politica », fasc. II e III, 1966 per il ruolo giuocato dal re Vittorio Emanuele II, nel progetto di alleanza franco-austro-italiana, con la propria diplomazia *segreta*.

³² Si veda la bellissima descrizione che fa lo CHABOD, *op. cit.*, p. 626, del ministro degli Esteri conte di Robilant, che sembra uscita dalla penna di Thomas Mann: « Uomo dell'alta nobiltà piemontese, membro di diritto di quel *circolo ristretto e chiuso, ovunque presente e spesso potente ch'era allora l'aristocrazia internazionale*, dalla quale era uscita la madre, una Truchsess von Waldburg, tedesca, e la moglie, una Clary-Aldringen, austriaca, imparentato fra l'altro anche in Russia, col famoso e chiassoso generale Ignatieff, la cui moglie era sua cugina; di alta ed elegante figura, dai lineamenti irregolari animati da un'intensità di espressione tutta intelligenza e dirittura... » (il corsivo è nostro).

³³ Il SALANDRA, *L'intervento*, p. 19 scrive: « La politica estera, salvo che per le risoluzioni concrete e definitive, non era per antica tradizione argomento di discussione al Consiglio dei ministri. Essa si svolgeva in intima cooperazione fra il ministro degli Esteri ed il presidente del Consiglio cui ogni giorno erano comunicati in copia i dispacci di qualche importanza ». Vincenzo NITTI, *L'opera di Nitti*, Torino 1924, p. 70, conferma: « In Italia quasi sempre la politica estera è fatta soltanto dal presidente del Consiglio e dal ministro degli Esteri. Solo Nitti ebbe l'abitudine di informare, con l'obbligo di segreto, i suoi ministri della situazione estera; ma forse fu una breve parentesi ». FERRERO, *Storia di quattro anni (1919-1923): da Fiume a Roma*, Milano 1923, osserva che il Giolitti invitava sì al potere radicali e socialisti, ma faceva della politica estera un *segreto di stato*,

dell'Interno) non giuocasse un ruolo più significativo, nel caso che si trattasse di un parlamentare illustre con propria *leadership* nella Camera³⁴. Ma per quanto riguarda il funzionamento dell'organo nelle sue attribuzioni decisionali della politica estera, non è nemmeno lontanamente proponibile il confronto con il *Cabinet* britan-

più impenetrabile che sotto il Metternich. Ed è curioso che questo stesso Giolitti compisse un gravissimo errore di valutazione ai tempi della « neutralità » italiana del 1914. Scrive, a questo proposito, acutamente il VALIANI, *Il partito socialista italiano nel periodo della neutralità, 1914-1915*, Milano 1963, pp. 59-60: « Giolitti medesimo credeva, a quel che ci è dato di sapere, di aver rinsaldato tanto la neutralità italiana, quanto il suo controllo su Salandra, del cui senso della realtà non aveva molta fiducia, ma che riteneva non avrebbe osato prendere delle decisioni irrimediabili senza interpellarlo prima, come aveva fatto in settembre, quando il suo invito alla prudenza fu in effetti ascoltato dal ministero... *Stranamente per un uomo di stato della sua esperienza, Giolitti, pur giudicando oscillante ed incerta, a quel che disse a Malagodi, la politica estera del governo, non tenne conto del fatto che, non diversamente da come proprio lui e San Giuliano avevano fatto quando decisero l'impresa di Libia, Salandra e Sonnino potevano prendere risoluzioni repentine, senza metterle preventivamente al corrente gli altri ministri, alla cui competenza le decisioni diplomatiche erano, per la prassi di tutte le monarchie del tempo, largamente sottratte*. Evidentemente, Giolitti deve aver pensato che l'informazione che Salandra poteva non dare ai propri colleghi di governo, *non avrebbe osato nascondersela*, in un caso così grave come quello del rovesciamento di un'alleanza trentennale, *al capo riconosciuto della maggioranza parlamentare*. In ciò, come si vide nel maggio successivo, s'ingannava » (il corsivo è nostro).

Si veda la ricostruzione di tutta la vicenda nell'ampia ed acuta prefazione di Gabriele DE ROSA al *Diario* di Ferdinando MARTINI, Milano 1966, p. xxvii ss. (dal colloquio Salandra-Martini a Frascati del 17 settembre 1914 in cui il Salandra comunicò all'interlocutore la sua decisione favorevole all'intervento sino alla partenza di Giolitti per Cavour il 17 maggio 1915).

Si veda, anche, in MARTINI, *Diario*, cit., p. 373, la seguente « meditazione » del 29 marzo 1915: « Dunque ci siamo: s'entra nel periodo risolutivo. Arrivati a questo punto mi pare bensì che Salandra abbia il dovere di intrattenere delle trattative il Consiglio (dei ministri). Non lo dico per me, che, se non dei particolari, sono al giorno dei fatti principali: il rispetto dei Colleghi dovrebbe indurre il Presidente e il Ministro degli affari esteri a parlare nel loro stesso interesse... Il Consiglio, cioè i Ministri, han compreso che si va verso la guerra: ma per quali vie? *Insomma mi pare veramente che questo silenzio oltrepassi le cautele giuste e i diritti del Presidente e del Ministro degli Esteri* » (il corsivo è nostro).

Su questo punto è importante rilevare la particolare funzione che il CROSA, *op. cit.*, p. 279, assegna al capo dello stato, dopo aver accennato al problema delle « clausole segrete » nei trattati ed aver osservato che « una politica estera che valendosi delle facoltà statutarie impegnasse lo stato oltre i fini che la coscienza politica del Paese esige, verrebbe considerata come una politica rivoluzionaria, *effettuerrebbe un colpo di stato* »: « In questo campo, dominato da usi e costumi ed esigenze cui il diritto interno si inchina, seppure autorevoli e forti correnti e moderne tendenze avviino alla pubblicità completa della politica estera, *il Capo dello stato deve interpretare le esigenze storiche e morali della nazione*. E queste, in uno stato libero hanno sì possente rilievo che intorno ad esse non è possibile l'inganno » (il corsivo è nostro).

³⁴ ALBERTINI, *Le origini della guerra del 1914*, Milano 1942, vol. I, p. 40, n. 3: « Però Depretis ministro degli Interni dal 25 novembre 1879 al 29 maggio 1881 influl notevolmente sulla politica estera del ministero Cairoli... ». Ed è una circostanza sorprendente per chi conosceva l'uomo politico di Stradella (vedi BARZILAI,

nico, con l'informazione « circolare » dei componenti di esso, con la regolarità, con la quale esso seguiva l'evoluzione della situazione internazionale. È perciò naturale che in tale contesto i rapporti intercorrenti tra il presidente del Consiglio ed il ministro degli Esteri, *normalmente* allineati dalla stessa parte, ed il sovrano posto dall'altra, dessero luogo ad una dialettica che presentava interessanti profili giuridici e politici. Anzitutto, se è vero che il re disponeva teoricamente della « identica » informazione del *premier* e del ministro degli Affari esteri, è anche vero che i suoi canali di « intelligence » erano più vasti, talvolta più sicuri, sempre più discreti e leali di quelli a disposizione dei dirigenti esecutivi. In secondo luogo, quella « simbiosi » tra capo dello stato e ministro degli Esteri che abbiamo già altrove lumeggiato, nel caso del sovrano statutario si fa fenomeno ancora più marcato sia attraverso il peso che sulla funzione esecutiva egli esercita, sia attraverso l'interferenza politica nella scelta del titolare e del segretario generale del dicastero degli Esteri, sia, infine, attraverso l'influenza che egli spiega sulla rete di « regi ambasciatori » e degli addetti militari, molti dei quali provenienti da famiglie nobili con lunga tradizione di leale servizio della dinastia e professanti una certa diffidenza verso gli « homines novi » così come verso il mondo parlamentare. Non v'è, quindi, dubbio che il sovrano statutario ebbe modo di giuocare fino in fondo il suo ruolo, nei limiti della consulenza e del controllo della progettazione e della deliberazione dell'indirizzo di politica estera, appoggiato com'era ad una informazione di primissima mano e ad una costruzione giuridica che, come abbiamo visto, per quanto avesse registrato — attraverso consuetudini costituzionali, prassi rimodernanti e nuove sistemazioni legislative — notevoli modificazioni, rimaneva pur sempre a garantire solidamente la primazia in posizione del monarca³⁵.

Vita parlamentare, Roma 1912, p. 23) il quale usava dire della politica estera: « Bisogna farne quanto meno si può — basta alle occasioni, quando si vedono all'orizzonte dei nuvoloni, mettere le spalle al muro ed aprire l'ombrello ».

³⁵ Cfr. CHABOD, *op. cit.*, p. 530: « Fatto caratteristico, la politica estera restava nelle mani della diplomazia piemontese, o venuta su direttamente alla scuola piemontese. Lombardo, certo, il Visconti-Venosta, ministro: ma cresciuto alla scuola del Cavour, e anch'egli navigante in pieno nella scia delle vecchie tradizioni diplomatiche subalpine. E, attorno a lui, piemontesi e parecchi savoirdardi: dal segretario generale, lo Artom, al direttore della divisione politica, il Tornielli, ai principali capi missione all'estero: Nigra a Parigi, de Launay a Berlino, Cadorna e più tardi Menabrea a Londra, fra pochi mesi di Robilant a Vienna, de Barral a Madrid, Blanc a Bruxelles... Uno stato di cose, insomma, che non trovava riscontro in nessun altro settore dell'amministrazione italiana, nemmeno nell'esercito, pure così legato alla dinastia e alle tradizioni sabaude... e ch'era destinato a durare ancora assai a lungo, anche dopo la caduta della Destra, con il Tornielli e il Maffei di Broglio — piemontesi entrambi — veri ispiratori, dietro le spalle rispettivamente del Depretis e del Cairoli, della politica

L'art. 9 del regio decreto 14 novembre 1901 stabilisce che « il ministro degli Esteri deve conferire con il presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni che impegnano la politica del governo nei rapporti coi governi esteri ». Questa norma, ancora oggi vigente, sopravveniva a consolidare definitivamente una prassi già affermata attraverso la progressiva estensione della *funzione direttiva primaria* del presidente del Consiglio anche al campo delle relazioni internazionali. E se sono esatte le osservazioni autorevolmente formulate dall'Esposito che negli ordinamenti che non prevedono la preminenza del primo ministro, ma la direzione collegiale, il *premier* « non potrebbe imporre, ma solo far valere, le proprie direttive » e che « in regime parlamentare il potere del presidente del Consiglio, anche se preminente, non è personale, data la necessità di perpetuantesi fiducia del Parlamento nel presidente stesso », sta anche il fatto che la partecipazione da parte del *premier* italiano nel processo decisionale della politica estera, assunse in alcuni periodi una funzione precisa di « guida », in altri soltanto di sovrintendenza più o meno vigile dell'operato del ministro degli Affari esteri, senza, tuttavia, come abbiamo già osservato, che abbia mai funzionato *regolarmente* la sede di decisione collegiale, il gabinetto ³⁶.

internazionale dell'Italia dal '76 all'81, sino a quando l'avvento del Mancini alla Consulta non portò, per la prima volta, mentalità, preoccupazioni e stile non piemontesi nella trattazione degli affari ». Cfr. MOSCARI, *Direttive della politica estera sabauda*, Milano 1940. Cfr., ad esempio, il tono deciso di un telegramma del re Vittorio Emanuele II all'on. Depretis, presidente del Consiglio, del 19 aprile 1877, riportato dallo CHABOD, *op. cit.*, p. 674, n. 4 (lo Chabod parla di *precise istruzioni*): « Ho preso conoscenza delle interrogazioni fatte nella seduta di avanti ieri alla Camera intorno alla politica estera e Le significo come io desideri vi si risponda nella seduta di lunedì quando queste interrogazioni saranno svolte. Desidero che il Governo si limiti assicurare che starà sempre nella più vigilante attenzione sul corso degli avvenimenti che si stanno svolgendo in Oriente e che... Prego comunicare questi miei intendimenti ai Ministri Esteri ed Interno ». La risposta di Depretis fu: « Ho comunicato ai ministri degli Esteri e dell'Interno il telegramma di V. M. e mi faccio un dovere di assicurare V. M. che nella prossima discussione sul Libro Verde ci atterremo ai desideri di V. M. » (il corsivo è nostro).

Il CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il Gabinetto*, cit., p. 114 è portato addirittura a scrivere: « Nell'intuito vivace della situazione psicologica e politica del momento sta il vero segreto della tattica costituzionale moderna e specie per rispetto alla politica estera. Secondo questa orientazione di fatto, si può dire che la politica internazionale è fatta dal Re e dal Paese: il Gabinetto (come agente politico), le legislature, i partiti sono termini di relazione, e come tali cangianti e mutevoli, in questo processo di formazione della politica internazionale » (il corsivo è nostro).

³⁶ Cfr. ESPOSITO, « Capo dello Stato », in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, p. 236. Ciò con il regio decreto 25 agosto 1876, agli articoli 4, 5, 6, 7, il presidente del Consiglio è definito « rappresentante del Gabinetto », ed ha le attribuzioni di « mantenere l'uniformità politica del Gabinetto » e di sovrintendere a tutti gli atti dei ministri che possono impegnare la « politica del Governo ».

Nel *Diario* del FARINI, cit., vol. I, p. 104, è registrata (7 giugno 1892) una inte-

Anche nel campo delicatissimo delle destinazioni, delle nomine, del collocamento in aspettativa degli ambasciatori o ministri, per il quale l'art. 2 (V comma) stabilisce tuttora la competenza del Consiglio dei ministri, non vi fu, nel periodo statutario, una spiccata e regolare attività dell'organo collegiale. Cosicché anche i

ressante confessione di Francesco Crispi. Dopo aver detto che Brin, ministro degli Esteri in carica « Non sa nulla di nulla », l'ex premier esplose: « La politica non si fa con questa gente, né con gli ambasciatori, ma direttamente e con altri mezzi... Io avevo mezzi diretti, uffici d'informazioni speciali estranei alla diplomazia, dunque: li hanno soppressi per poche centinaia di lire. Non sanno neppure più nulla del Vaticano dove non hanno nessun modo di entrare che io ho ancora » (il corsivo è nostro). L'ALBERTINI, *Le origini della guerra del 1914*, Milano 1942, vol. II, p. 247, a proposito della *leadership* di Giolitti in politica estera scrive: « Giolitti, che di cose di politica estera s'intendeva poco e s'interessava solo quando sentiva rumore, lo (il ministro degli esteri San Giuliano) lasciava fare, salvo intervenire a dare ordini fermi se il triplicismo o l'austrofilia di San Giuliano stavano per coinvolgere in pericolose avventure » (il corsivo è nostro). Lo SFORZA, *Jugoslavia*, Roma 1948, p. 151, intrattenendosi sul dissenso di indirizzo fra l'Orlando, presidente del Consiglio, ed il Sonnino, ministro degli Esteri, sulla questione adriatica alla Conferenza della pace, osserva: « Accanto a lui (Sonnino) e sopra a lui restava bensì l'Orlando che piaceva per il suo sorridente e rapido comprender tutto. Ma l'Orlando avrebbe dovuto decidere chi dei due comandava » (il corsivo è nostro). Cfr. anche sul punto il saggio del TORRE, « Il primo conflitto mondiale, la neutralità, l'intervento, la guerra e la vittoria », in *La politica estera italiana dal 1914 al 1943*, Roma 1943, p. 59 ss. L'Orlando tenne costantemente informato il re per telegrafo e per corriere, riassumendo con estrema cura le fasi della trattativa (la corrispondenza è giacente, inedita, presso l'Archivio centrale di stato) ricevendo dal sovrano impressioni e suggerimenti. Cfr. ORLANDO, *Memorie*, a cura di R. Mosca, Milano 1960.

Nel conflitto d'indirizzo tra il presidente del Consiglio ed il ministro degli Esteri e/o uno od altri componenti del gabinetto, prevalse, quasi sempre, la posizione del premier: dal ministro Chiodo uscì nel 1849 il ministro degli Esteri generale Colli, ed il ministro dell'Interno on. Rattazzi, rispondendo all'interpellanza Costa di Beauregard sui motivi delle dimissioni, dichiarò: « Non credo che il Ministero debba necessariamente spiegare la causa per la quale il ministro Colli ha potuto ritirarsi ». Dopo l'uscita del ministro degli Esteri Dabormida dal primo ministero Cavour (1855), all'interrogazione del deputato Valerio sui motivi delle dimissioni, il premier Cavour rispose che per avere spiegazioni attendesse la prossima presentazione di un atto diplomatico (il trattato di alleanza con l'Inghilterra e la Francia per la guerra in Crimea). Il 3 dicembre 1878 il deputato Bonghi interrogò il premier Cairoli sui motivi della sostituzione del ministro degli Esteri Corti (e del ministro della Marina e del ministro della Guerra) osservando che sarebbe stato più corretto, di fronte ad un profondo dissenso sull'indirizzo di politica interna nel gabinetto, rassegnare le dimissioni del ministero. Il Cairoli rispose confermando che la sostituzione del ministro degli Esteri, e degli altri due colleghi, era avvenuta per dissenso sulla politica interna « determinato da una differenza d'apprezzamento sul diritto di riunione e di associazione, specialmente in seguito alle considerazioni svolte da me nel discorso di Pavia ».

Il Visconti-Venosta, ministro degli Esteri nel governo Lanza, alla vigilia di Porta Pia, l'8 settembre 1870 dichiarò in Consiglio dei ministri che « allo stato attuale delle cose, egli non assentirebbe mai che si entrasse in Roma, con la violenza ». Cfr. CHABOD, *op. cit.*, p. 568, n. 5, il quale giudica degno di nota « che nei laconicissimi verbali del Consiglio dei Ministri sia questo uno dei rarissimi casi in cui sia fatta espressa menzione del modo di vedere di un singolo ministro: segno che il Visconti-Venosta volle marcar nettamente il suo dissenso. A voce, dichiarò che in caso di occupazione di Roma con la forza egli si sarebbe dimesso » (il corsivo è nostro). Ma

« movimenti diplomatici » di maggior rilievo furono decisi dal tandem presidente del Consiglio-ministro degli Esteri, *con la consulenza sempre attiva del re*, tanto più necessaria, perché correttiva in più di un caso, allor quando il presidente del Consiglio conservava anche la titolarità del dicastero degli Esteri³⁷.

Un cenno merita la figura del segretario generale del ministero degli Affari esteri. Esso è stato sicuramente, più che un organo di alta amministrazione, un organo di indirizzo politico minore, cui, tra l'altro, era affidato il compito del coordinamento della politica estera nel triangolo capo dello stato-presidente del Consiglio-ministro degli Esteri e quello non meno delicato della mediazione tra l'*approach* tecnico e quello politico³⁸. La scelta del segretario

questa volta, come è noto, la linea del ministro degli Esteri era, per buona parte, condivisa dal *premier* Lanza, contro quella del ministro delle Finanze Sella, tanto che nella questione successiva, dell'*immediato ingresso in Roma*, il *premier* scriveva ai Castelli che « Se il Re fosse stato spinto (da Sella e compagni) ad andar a Roma prima che il Parlamento avesse approvato il plebiscito, egli e La Marmora si sarebbero dimessi » (cfr. CHABOD, *op. cit.*, p. 570, n. 2). Analogamente non vi furono conseguenze per il governo Orlando dopo che il ministro Bissolati, il quale, nella seduta dell'8 settembre 1918, aveva presentato al Consiglio dei ministri una mozione in cui era scritto che « Il movimento dei popoli iugoslavi per la loro indipendenza e per la loro costituzione in stato libero, (era) rispondente ai principi per cui l'Italia combatte » e perciò proponeva di non ritenere intangibile il Patto di Londra nelle sue delimitazioni territoriali di fronte ai popoli che fossero sorti dal dissolversi dell'impero austro-ungarico (esatta contrapposizione dell'indirizzo politico perseguito dal ministro degli Esteri Sonnino), rassegnò le dimissioni « per disaccordo con l'indirizzo prevalente nella politica estera ». In effetti il presidente Orlando, pur percependo lucidamente l'inadeguatezza dell'indirizzo sonniniiano, aveva operato la scelta della sopravvivenza del suo gabinetto mantenendo l'indirizzo e quindi la presenza del ministro degli Esteri. Cfr. CAROCCI, *Il Parlamento nella Storia d'Italia*, Bari 1964, p. 528.

³⁷ Lo CHABOD, *op. cit.*, p. 547, n. 2, osserva: « Dai molto sommarî verbali del Consiglio dei Ministri... non risulta, tuttavia, che *sempre e sistematicamente simili questioni venissero discusse collegialmente*: cfr. le deliberazioni per nomine o trasferimento di diplomatici o accettazioni di dimissioni, del 16 novembre 1872, 4 gennaio e 11 aprile 1875 ecc. ». Sul caso del brusco richiamo dell'ambasciatore italiano a Parigi Ressman, deciso dal presidente del Consiglio Crispi il 5 gennaio 1895, « *all'insaputa di tutti i ministri, eccetto il Blanc, ministro degli Esteri* », cfr. CHABOD, *op. cit.*, p. 547, n. 2 e la risposta data dal Crispi al re: « *Queste cose si fanno dal Presidente del Consiglio, d'accordo col ministro degli affari esteri, che ne riferiscono al Re... Si è fatto così dai tempi di Cavour sino ai tempi di Depretis... Non sono cose da consiglio de' ministri* ». Per i particolari, assai bene illuminanti tutto il quadro della vicenda, cfr. SERRA, *Crispi e il licenziamento di Ressman dall'Ambasciata di Parigi*, in « Rassegna di politica e storia », n. 121, 1964, p. 5 ss. Si veda anche in FARINI, *Diario*, vol. I, p. 618, la precisazione: « però Maggiorino Ferraris, segretario del Consiglio dei Ministri, notò che *fin dall'autunno il Consiglio unanime aveva deliberato di mutare tutti gli Ambasciatori* » (il corsivo è nostro).

³⁸ L'istituzione di un segretario generale nei ministeri risale all'amministrazione cauvouriana (1853). Il Cavour constatato che « nel sistema costituzionale possono essere chiamati facilmente al governo della cosa pubblica uomini politici i quali non hanno avuto una lunga pratica degli affari amministrativi » riteneva che « nel regime costituzionale è indispensabile dunque che vi sia incessantemente un capo speciale per l'amministrazione: chiamatelo primo ufficiale, chiamatelo segretario generale, ciò

generale non veniva fatta nel maggior numero di casi secondo l'avvicinarsi dei governi, ma coinvolgeva quasi sempre un « tempo diplomatico » che coprisse un intero ciclo di politica estera: e perciò, *pur essendo legato ad un indirizzo di politica estera*, il segretario generale non era, normalmente, legato ad una formula di governo. Si spiega così perché il segretario generale in molte circostanze si trovasse a gravitare nell'area della Corona; come egli si servisse della fiducia del re per influenzare la condotta del tandem direttivo, e si comprende anche il fenomeno reciproco della malleveria del segretario generale presso la Corona o presso il presidente del Consiglio per un passo politico proposto dal ministro degli Affari esteri, che non fosse completamente persuasivo o addirittura avvertato. Ed ancora è da valutare in tutta l'importanza, l'opera di mediazione intellettuale compiuta, in più di un caso, dal segretario generale tra il ministro degli Affari esteri ed ambasciatori dalla forte personalità e dalla attiva vocazione politica, magari intimi del re od autorevolissimi nei circoli politici, od insigniti del laticlavio³⁹.

non conta ». Si veda in *Indagine sulla diplomazia italiana, problemi e prospettive*, a cura dell'Isle, relatore generale VENOVATO, Milano 1964; p. 43, la descrizione dei rapporti tra l'ufficio del segretario generale ed il gabinetto particolare del ministro, nelle cui attribuzioni rientravano la cura della corrispondenza confidenziale e segreta e la compilazione dei rapporti giornalieri per il re e per il presidente del Consiglio dei ministri. « In una relazione al Ministro, datata 1866, il Gabinetto particolare non viene più menzionato e la sua responsabilità politica della direzione del ministero viene riservata al segretario generale, sul quale incombono inoltre le attribuzioni amministrative ».

È interessante notare che l'ufficio del segretario generale venne soppresso dal governo fascista nel 1932 dopo che per ben cinque anni, in seguito alla destinazione a Londra dell'ultimo segretario generale Bordonaro, era rimasto vacante.

Un altro punto meritevole di attenzione è quello della *resistenza* della figura in questione ad ogni tentativo di assorbimento da parte del sottosegretario di stato (cfr. l'iniziativa del Crispi nel 1890-91); ciò che fa concludere nella *Indagine*, cit., p. 44 che « ci si rese definitivamente conto che la carica di segretario generale non era un superfluo duplicato del Sottosegretario di stato: quest'ultimo era pur sempre una personalità espressa dalla politica, mentre il primo *doveva restare estraneo alla politica e svolgere funzioni di unificatore e perpetuatore dell'attività del Ministero* » (il corsivo è nostro).

³⁹ Nella prassi del periodo statutario la scelta degli ambasciatori attingeva, spesso abbondantemente, al *milieu* politico e parlamentare invece che alla « carriera ». Cfr. i numerosi accenni nel *Diario* del FARINI, cit., vol. I, p. 65: « Il Re mi chiede se ho un ambasciatore per Berlino. Si parla genericamente di un militare »; p. 67: « Il Senatore Taverna viene ad annunciarmi la sua accettazione all'ambasciata di Berlino. Dice di avere accettato provvisoriamente per un paio di anni al più, non avendo egli in animo di fare sua carriera alla diplomazia »; p. 618: « *Il Re*: vorrebbero mandare l'Ammiraglio Magnaghi a Londra. È uno scienziato, ma non ha attitudini e abitudini da diplomatico. *Io* (Farini): mi parrebbe, allora, ché io non conosco Magnaghi, migliore il Dal Verme. Quanto a Parigi, Blanc (Ministro degli Esteri) lo offerse a me. Risposi che non emigravo. *Il Re*: Blanc è un mattoide ».

V'è da pesare adeguatamente il profilo politico che si instaura sulla base del rapporto di servizio diplomatico così che la scelta degli uomini materia la scelta di un

Il quadro che abbiamo brevemente delineato ci consente di proporre alcune conclusioni. Mentre la lettera dell'art. 5 dello Statuto segna una primazia in posizione ed in funzione del sovrano, sia attraverso le competenze specifiche ad esso assegnate, sia per il ruolo riassuntivo che egli viene a rivestire, la successiva realtà costituzionale ha registrato l'allargamento del condizionamento operato dalle Camere e la individuazione graduale, ma sempre più precisa, del tandem presidente del Consiglio-ministro degli Affari esteri come sede di progettazione e deliberazione della condotta politica internazionale. Ad evoluzione compiuta, il re mantiene una posizione di « influenza » non *determinante*, ma *potente*, mentre emerge accanto alla figura del ministro degli Affari esteri quella del presidente del Consiglio dei ministri che diviene portatore, nella sua qualità di presidente del Collegio e di coordinatore delle attività dei ministri, della volontà politica del gabinetto. Nonostante l'allargamento del condizionamento da parte delle Camere, attraverso, come abbiamo visto, l'interpretazione estensiva dell'art. 5 dello Statuto, e nonostante l'esistenza di un equilibrio politico per alcuni versi più precario nella Camera dei deputati⁴⁰,

indirizzo politico. Il ROGORA, *Riccardo Bollati Ambasciatore a Berlino*, in « Rassegna di politica e storia », n. 124, 1965, p. 40, illustrando la situazione alla Consulta alla morte del marchese di San Giuliano scrive: « Collaboravano favorevolmente con l'on. Sonnino (nuovo ministro degli Esteri) gli ambasciatori di Parigi e Londra: compiendo il loro dovere, Riccardo Bollati ambasciatore d'Italia a Berlino e il duca d'Avarna, che rappresentava il nostro paese a Vienna, ma *controgenio*, perché in un primo tempo sostenevano la necessità di scendere con l'Austria e la Germania e poi di conservare almeno una benevola neutralità nei loro riguardi. Essi, infatti, erano persuasi dell'utilità della Triplice alleanza che aveva dato all'Italia un trentennio di pace. Triplicisti erano del resto quasi tutti i diplomatici italiani... *Poiché le direttive della nuova politica estera italiana erano mutate, i due diplomatici italiani a Berlino e a Vienna per un elementare dovere di coscienza diedero le dimissioni dalla loro alta carica: ma esse non furono accettate. E quasi ignorati dal ministero degli Esteri che per qualche tempo non comunicò loro in visione, come nel passato, i telegrammi dei rappresentanti diplomatici di altre capitali, dovettero collaborare ad una politica che loro ripugnava* » (il corsivo è nostro).

(Si noti che il Bollati, già segretario generale alla Consulta dal 1909 al 1912, era stato creato senatore; il duca d'Avarna, successo al Nigra come ambasciatore a Vienna, era assai stimato e seguito dal re Vittorio Emanuele III). Cfr. pure il telegramma di dimissioni inviato dall'ambasciatore a Parigi conte Sforza al presidente del Consiglio Mussolini nell'ottobre 1922 (« Occorre che ai posti più delicati vengano uomini che in ogni campo concordino col pensiero del nuovo Governo... ») in SFORZA, *Pensiero e azione di una politica estera italiana*, a cura di Cappa, Bari 1924, p. 282.

⁴⁰ Il PERTICONE, *op. cit.*, p. 57, si domanda: « Vi sono partiti alla Camera e vi sono nel Paese? Alla Camera c'è una Destra, un Centro Destra, un Centro Sinistra, una Sinistra ed un'Estrema Sinistra e un'Estrema Destra. Il Centro (destra e sinistra) aveva costituito la maggioranza di Cavour; ma c'era una maggioranza del Presidente del Consiglio e non del suo partito. Scomparso Cavour, si è perduta la coesione tra questi elementi, che sono tenuti insieme *saltuariamente* e sfuggono di mano a Ricasoli per passare in parte a Rattazzi e poi a Menabrea, a Lanza, a Sella, a Minghetti ».

Dopo la prima guerra mondiale e nonostante l'affermarsi di gruppi parlamentari

l'attività di decisione della politica estera rimane sostanzialmente collocata nel cuore del potere esecutivo, nell'area triangolare che ha i suoi vertici nel re, nel presidente del Consiglio dei ministri, nel ministro degli Affari esteri.

Alla dialettica giuridica e politica interorganica di questo settore fu affidata, nella buona e cattiva fortuna, la decisione delle sorti del nostro paese. Non vi furono interventi dell'elettorato, in questo campo, idonei a produrre immediatamente o mediatamente inversioni di rotta o sensibili cambiamenti: lo stesso terremoto dell'avvento della Sinistra non creò fatti nuovi di indirizzo di politica estera od alterazioni nel meccanismo decisionale che abbiamo descritto. Al di là delle manifestazioni antitripliciste dell'Estrema e degli studenti, delle ondate brevi di passione che potevano scuotere gli italiani per episodi come quello di Aigues Mortes, la politica estera, con la valutazione delle conseguenze delle alleanze e dei trattati di commercio, rimaneva una nebulosa nella considerazione dell'italiano medio e quindi *ai margini del suo voto politico*.

Per le formazioni della minoranza di Sinistra, invece, la contestazione dell'indirizzo di politica estera fu fatto primario, ancorato ad una valutazione ideologica che saldava la politica estera all'« altra faccia » della politica interna « reazionaria », entrambe da respingere risolutamente onde spezzarne il reciproco condizionamento ⁴¹.

organizzati e disciplinati, come scrive il CAPPA, in SFORZA, *Pensiero e azione di una politica estera italiana*, cit., p. 67, « I problemi di politica estera erano considerati, dai gruppi parlamentari prevalentemente sotto l'aspetto e la necessità delle competizioni di parte e come elemento di lotta su cui si poteva in ogni momento transigere per convenienza tattica. Senza questa considerazione riescono incomprensibili e gli ondeggiamenti dei gruppi politici nelle questioni estere più importanti per la vita italiana, e le incoerenze e le contraddizioni della politica estera italiana durante tutto lo sviluppo della crisi del dopoguerra ». Si può convenire con questa opinione: ad esempio l'on. Salandra, proprio egli (!), nella seduta del 25 giugno 1920 invocava la « diplomazia pubblica » per il Montenegro e sulla rinuncia a Porto Barros soggiungeva: « È impossibile non riprovare questa linea di condotta o deficiente o ribelle alle deliberazioni del Parlamento » (il corsivo è nostro).

⁴¹ Ne è conscio il FARINI, il quale, registrando nel *Diario*, vol. II, p. 1445 l'intervento dell'on. Bovio, repubblicano, alla Camera (febbraio 1899), il quale aveva detto: « Ora una nuova fatale orientazione della politica estera impone all'Italia l'obbligo di presentarsi a nazioni libere, non imbavagliata da leggi di Polizia », annota accurato: « Veda il Pelloux, vedano i ministri che il Bovio chiede il coordinamento della politica interna con la politica estera. Si cade, si cadrà fatalmente nell'amplesso soffocante della Francia!?!? ». Si confr. anche il manifesto del partito socialista italiano dell'8 maggio 1917 (« Avanti! », 16 maggio 1917) in cui al punto 2 si proclama la necessità di « una politica estera sottratta all'arbitrio del potere esecutivo e affidata solamente alla deliberazione del parlamento. Con ciò cadono automaticamente l'intrigo delle diplomazie, la captazione dei voti parlamentari sotto l'illegittima coazione dei fatti compiuti, la possibilità e la validità d'intese clandestine fra

Ed è di notevole interesse rilevare che la parte più avvertita della classe politica « moderata » sentisse la necessità di una « stanza di compensazione » supplementare a quella delle Assemblee parlamentari, di una sede di incontro permanente tra governo, maggioranza ed opposizione, inquadrata sì nella cornice parlamentare, ma più tecnicamente qualificata e diremmo più costruttiva di quel che fossero le tradizionali giunte o commissioni per l'esame dei trattati. Sentiva, ad esempio, il Tittoni che l'istituzione di una *commissione parlamentare per gli affari esteri* sarebbe stata utile « anche indipendentemente dalle questioni diplomatiche », per l'esame dei problemi dell'emigrazione e del lavoro italiano all'estero, per sorvegliare l'andamento della congiuntura economica nel dopoguerra⁴². Ed era l'altra grande via che si apriva nell'evoluzione delle istituzioni parla-

i governi e di trattati segreti, è restituita con la pubblicità la probità elementare dei rapporti internazionali ».

Cfr. anche quanto scrive il VALIANI, *Il partito socialista italiano nel periodo della neutralità 1914-1915*, cit., pp. 14-5, a proposito dell'atteggiamento dei partiti di sinistra all'indomani dell'ultimatum dell'Austria-Ungheria alla Serbia: « Precisamente il giorno in cui l'ultimatum di Vienna a Belgrado fu reso noto, la Commissione esecutiva del Partito Repubblicano italiano, riunitosi col suo gruppo parlamentare, composto da 17 deputati, aveva ricordato, in un manifesto al Paese, la sua " Costante opposizione... all'alleanza con gli imperi centrali, e riaffermando la sua fede nel principio di nazionalità, la sua simpatia verso i popoli balcanici, il suo augurio per il trionfo dei loro diritti e delle loro aspirazioni, poiché gli interessi e le idealità dell'Italia, lo sfasciamento dell'Impero austriaco, l'amicizia con i popoli balcanici, sono, come nel passato, in conflitto con la politica della monarchia ", ed aveva invitato " gli italiani ad impedire l'esecuzione degli impegni che la Triplice avrebbe potuto comportare per i suoi contraenti " » (il corsivo è nostro).

Cfr., anche, *loc. cit.*, la lettera del Bissolati al Bonomi in cui si sosteneva che la neutralità italiana non derivava dalla non avvenuta consultazione dell'Italia da parte dell'Austria a proposito dell'ultimatum alla Serbia, ma dalle ragioni di fondo dell'impossibilità per la democrazia italiana di schierarsi nel campo opposto a quello delle nazioni democratiche d'Europa; e *op. cit.*, p. 9, la posizione di Rinaldo Rigola e della Confederazione generale del lavoro: « per evitare che l'Italia si associasse ai suoi alleati contro i paesi con i quali aveva in comune la tradizione risorgimentale ed il regime democratico, anche ai più moderati tra i socialisti parve necessario non scartare l'ipotesi di un ricorso a mezzi rivoluzionari di lotta ».

⁴² Cfr. TITTONI, *Conflitti politici e riforme costituzionali*, Bari 1919, p. 54 ss. L'autore, pur professandosi assai favorevolmente impressionato dal funzionamento delle commissioni parlamentari permanenti in Francia, chiariva i limiti della sua adesione nel modo seguente (*op. cit.*, p. 47): « La proposta istituzione di Commissioni parlamentari in Italia ha suscitato gli scrupoli spiegabili dei custodi dei sani principi del diritto costituzionale, tra i quali, per altezza d'ingegno e per corredo di dottrina, occupa un posto eminente il Presidente del Consiglio (l'Orlando). Ma bisogna tener presente che nessuno tra noi ha escogitato le Commissioni parlamentari speciali di informazione e controllo come un istituto permanente che debba funzionare anche in tempi normali. Non si tratta di altro che di un espediente temporaneo per fronteggiare una situazione straordinaria; espediente al quale nessuno avrebbe pensato, se la troppo prolungata lentezza e fiacchezza dell'azione del Governo in passato non avesse reso necessario ricorrere a rimedi energici ed eccezionali. Quindi qualunque dissertazione dottrinale di diritto costituzionale sulla divisione dei poteri legislativo ed esecutivo, sarebbe un inutile sfoggio di sapienza che nulla conferirebbe alla risoluzione

mentari del giovane stato accanto a quella, curiosamente coesistente e carica di futuro (diagnosticata con acutezza dal Romano nella sua memorabile prolusione pisana), della *responsabilità sociale dei ministri, del diretto contatto tra popolo e governo al di fuori della mediazione del parlamento*⁴³.

II. *L'esperienza repubblicana*

1. *Il presidente della Repubblica organo delle relazioni internazionali.* - Le attribuzioni del presidente della Repubblica italiano per quanto attiene alle relazioni internazionali sono fissate dall'art. 87 della Costituzione, ottavo alinea: « Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, la autorizzazione delle Camere ». Queste ultime, secondo quanto recita l'art. 80 della Costituzione, « autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri delle finanze o modificazioni di leggi » ed ancora, secondo l'art. 78, « deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari », mentre la « dichiarazione » di esso è affidata al capo dello stato, dall'art. 87, nono alinea. Già questo sommario rilevamento topografico segna, per il complesso di funzioni al nostro studio e in comparazione con le norme dello Statuto, una netta dislocazione dell'attribuzione deli-

della questione nei termini in cui è posta. Quindi non è il caso di parlare di eresia costituzionale e di confusione di poteri e di responsabilità ».

Un altro grosso problema, quello dei rapporti tra classe politica e burocratica, veniva sollevato dall'on. Sanarelli, il quale, per quanto riguardava il dicastero degli Esteri, faceva la seguente, acuta osservazione (riportata in CAROCCI, *Il Parlamento nella Storia d'Italia*, cit., p. 532): « Nei confronti della potenza della burocrazia l'unica eccezione dove permane ancora un po' dell'antico potere autocratico dei ministri è nel dicastero degli Affari esteri dove, ad esempio, l'on. Sonnino, se vuole e se osa, può prendere qualsiasi provvedimento, anche gravissimo e decisivo, col solo aiuto dei suoi segretari particolari e dei suoi ambasciatori, prescindendo completamente, anzi all'insaputa, di tutti i suoi capi di servizio competenti » (il corsivo è nostro).

⁴³ Cfr. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, pubblicato in « Rivista di diritto pubblico », 1910 e in « Pubblicazioni dell'Università di Modena », vol. V, *Prolusioni e discorsi accademici*, 1931, p. 84: « Accanto alle forme di responsabilità politica e giuridica del Governo, indipendentemente da essa e con maggiore efficacia pratica, si è sviluppata una specie di responsabilità sociale dei ministri, che facendo a meno del Parlamento pone in diretto contatto popolo e Governo » (il corsivo è nostro).

berativa dello stato di guerra dal capo dello stato alle Camere, accompagnata, sul piano qualitativo, dalla trasformazione dell'approvazione parlamentare, necessaria per dar effetto « ai trattati che importassero un onere alle finanze o variazioni del territorio dello stato », in « autorizzazione » che condiziona, dunque, la validità della stipulazione dei vari tipi di trattati che l'art. 80 indica, introducendo, peraltro, la categoria dei « trattati di natura politica » che a prima vista sembra omnicomprensiva e sulla quale torneremo a suo tempo. La dicotomizzazione avvenuta tra capo dello stato e governo, quest'ultimo costituito quale potere autonomo ed accentrato attorno al presidente del Consiglio dei ministri (il quale dirige la politica generale del governo e ne è responsabile: art. 95)⁴⁴, completa il quadro che, è bene sottolinearlo subito, tuttavia *non presenta* una sostanziale novità giuridica rispetto alla *effettività* del regime statutario quale risultava *dopo* la lunga evoluzione che abbiamo esaminata, altro che per la cornice della Costituzione rigida, per la definitiva cristallizzazione normativa delle consuetudini e per la più completa sistemazione istituzionale del settore⁴⁵. Dove si registra, invece, un notevole mutamento di proporzioni è nella

⁴⁴ Cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI, 1962, p. 463; GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, « Rivista trimestrale di diritto pubblico », I, n. 4, p. 933; CUOMO, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Napoli 1957, p. 17.

⁴⁵ Il MORTATI, *op. cit.*, p. 594, giustamente osserva che « L'art. 80 ha abbandonato questo orientamento (l'imitazione nello Statuto albertino del modello inglese), che già era stato modificato dalla prassi instauratasi, secondo cui il Capo dello stato procedeva alla ratifica solo dopo l'entrata in vigore dell'atto del Parlamento contenente l'ordine di esecuzione del trattato ».

Il LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1961, p. 140, scrive: « Anche ammesso che l'assenso delle Camere, preveduto dallo Statuto albertino, potesse atteggiarsi come un'autorizzazione alla ratifica dei trattati, corrispondente a quella di cui parla l'art. 80 della Cost. repubblicana, resta comunque il fatto che la categoria per la quale è prevista l'autorizzazione parlamentare è, oggi, più larga di quanto non risultasse nel vecchio ordinamento ». Il MIELE, *La Costituzione italiana ed il diritto internazionale*, Milano 1951, pp. 451-52, sostiene che la Costituzione italiana « ha profondamente modificato i rapporti tra l'Esecutivo e il Legislativo » accentuando « il processo di democratizzazione del procedimento costituzionale della stipulazione » ed il MORZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in « Archivio giuridico Filippo Serafini », IV serie, vol. XXI, p. 67 ritiene che il nuovo ordinamento abbia « stabilito discipline sotto più rispetti nuove riguardo il regime precedente ». Il PERASSI, « La Costituzione e l'ordinamento internazionale », in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano 1958, p. 417, registra la tendenza che v'è nelle costituzioni contemporanee a dar ampia rilevanza alle norme concernenti la determinazione degli organi competenti a formare e dichiarare la volontà dello stato diretta a costituire i principali atti giuridici che lo stato compie come soggetto di diritto internazionale. Ed egli scrive che « la Costituzione italiana ha risentito di questa tendenza, la quale è l'indice di una più elevata sensibilità degli stati verso le esigenze derivanti dallo sviluppo dell'ordinamento giuridico internazionale, il quale a sua volta è il prodotto di una più intensa interdipendenza degli stati come membri della comunità internazionale ».

posizione del nuovo capo dello stato: non già nel profilo dei suoi rapporti, come organo per le relazioni internazionali, con il governo e le Camere (questi sono stati definiti, ripetiamo, con alcuni miglioramenti, nei limiti indicati dall'evoluzione statutaria), ma nella *dilatabilità* della posizione stessa, sia perché è venuta meno la contiguità col governo, circostanza che in alcuni momenti aveva la sua importanza, sia per un'altra ragione che esporremo brevemente.

La figura del presidente della Repubblica, infatti, non è circondata dall'alone dei miti e degli ambigui poteri di prerogativa in cui, accanto alla lettera dell'art. 5 dello Statuto, si trovavano la norma emblematica della sacertà ed inviolabilità regia, la posizione di *supremitas* del sovrano in un ordinamento sostanzialmente gerarchizzato ed in una società classista, la sua qualifica di « primus miles »; elementi tutti che, uniti alla sua normale specializzazione « professionale » nelle arti diplomatiche e militari, notevolissima rispetto a quella del transitorio personale politico, trasformavano talvolta la primazia in posizione del re in un effettivo intervento risolutivo rendendo, comunque, *concreta e penetrante* l'influenza regia ed efficacissima la funzione commissaria del sovrano, quando era necessaria. Questo retroterra non esiste più. Ma, nel momento di profilare la nuova istituzione costituzionale, il nostro Costituente sentì il fascino di quel *vuoto* (la costruzione che scompariva era, infatti, uno dei più grandi contributi che la mitologia feudale avesse dato alla moderna scienza costituzionale, come l'evoluzione costituzionale inglese ben dimostra), vuoto che riempì con la formazione di un nuovo retroterra, in cui si colloca, appunto, il presidente della Repubblica « *rappresentante dell'unità nazionale* »⁴⁶. E se qui si aderisce alla teorica dell'Esposito nella parte « demitizzante » della efficacia risolutiva di questa qualificazione presidenziale⁴⁷, purtut-

⁴⁶ L'ORLANDO avvertì subito il valore surrogatorio di questa espressione nel suo famoso discorso sul progetto di Costituzione pronunciato all'Assemblea costituente, ora in *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Milano 1962, p. 63, laddove osserva: « È il Capo dello Stato? Ma il Capo dello Stato ha veramente la figura di un *fainéant*, di un fannullone, in questa prossima Costituzione. L'art. 83 proclama, è vero, che il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale, onore, funzione certamente altissima, ma puramente simbolica e, quindi, come azione, soltanto decorativa. Ora, l'autorità, bisogna sentirla prima per poi rispettarla; ma rispettarla senza sentirla efficiente come azione e come potenza, è cosa di una estrema difficoltà presso le masse popolari » (il corsivo è nostro).

⁴⁷ ESPOSITO, « Capo dello Stato », in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano 1960, p. 234 ss. Il chiaro autore ammette, tuttavia, che « meramente poetica la frase forse non è, ma essa significa che il Capo dello stato simboleggia, come istituzione o come persona, la unità della comunità statale che il diritto presuppone esistente, malgrado, per esempio, le autonomie locali (v. art. 5 della Costituzione) e non che egli debba dare unità contro la molteplicità delle persone, dei partiti etc. della comunità statale ».

tavia si registra il peso di essa, anche al di là del suo profilo giuridico⁴⁸, così come fu fatto, a suo tempo, con la norma statutaria della sacertà regia che non significava nulla sul piano normativo, ma che su quello operativo, che in definitiva più conta, costituiva una remora di notevole efficacia per la controparte del sovrano⁴⁹. Non v'è dubbio, infatti, che per la forza politica del presidente sia fondamentale l'essere egli definito in Costituzione « rappresentante dell'unità nazionale », quasi il momento centrale di « reductio ad unum » di uno spettro dai cento colori: perché democrazia è unità

⁴⁸ Tra gli autori che considerano fondamentali le conseguenze giuridiche della definizione cfr.: SICA, *La controfirma*, Napoli 1953, il quale, p. 47, scrive: « L'unità nazionale è certamente cosa diversa (dagli altri valori rappresentativi). Ma è indubbiamente una realtà. Non è una definizione simbolica. È un dato concreto e rilevante. Rilevante per vari motivi. La Repubblica italiana è caratterizzata dalla sovranità popolare, affermata dall'art. 1 della Costituzione e dalla Democrazia politica, per cui tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale. L'esercizio del potere di governo è attribuito alla maggioranza. Il Governo è l'organo dello Stato che attua la sua politica. Ed esso è espressione della maggioranza. A questi valori va aggiunto il valore rappresentativo dell'unità nazionale. Maggioranza ed unità nazionale. Ecco espressa in valori rappresentativi la relazione Presidente-Governo »; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 566, che rileva che « Tale rappresentanza (dell'unità nazionale), mentre esige che il presidente non sia parte attiva nell'esplicazione delle funzioni nelle quali si realizzano gli orientamenti espressi dalle correnti politiche di volta in volta prevalenti nel paese e nel parlamento, richiede l'intervento di una sua autonoma volontà allo scopo: 1) di richiamare gli organi costituzionali alle supreme esigenze della collettività nazionale cui essi non si mostrino sufficientemente sensibili; 2) di accertare l'esistenza delle condizioni necessarie a realizzare la cooperazione allo stesso indirizzo degli organi chiamati ad elaborarlo e svolgerlo, onde dare impulso alla medesima, oppure reintegrarla ove sia venuta meno »; GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 962, il quale nota: « Il Presidente che pur essendo nella mischia si tiene al di fuori di essa, che nell'esercizio delle attribuzioni anche le più delicate agisce, e non potrebbe essere diversamente, non a favore di questo o quell'indirizzo governativo, ma tenendo presente le esigenze funzionali del sistema, il Presidente è, dunque, il rappresentante non di interessi particolari, ma dell'unità. Egli "rappresenta l'unità nazionale" (art. 87 Cost.) ». Sul punto cfr. anche CERETTI, « I messaggi presidenziali », in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano 1956, p. 761; MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, p. 243 ss.; SANDULLI, « Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa », in *Studi in onore di F. Carnelutti*, vol. IV, Padova 1950, p. 200 ss.; CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in « *Rassegna di diritto pubblico* », 1959, p. 78 ss.; MOTZO, *op. cit.*, p. 20 ss. e p. 69 ss. Per un'ampia ed acuta ricostruzione della problematica rinviamo a BARILE, « Presidente della Repubblica », in *Novissimo Digesto italiano*, p. 10 ss. (dell'estratto).

⁴⁹ Si confr. la nuova originale, interessante, ma non convincente impostazione del VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano 1965, p. 12 ss., il quale dopo aver rilevato che: « Dovrebbe discendere da quanto si è detto che alla frase della Costituzione non possa attribuirsi altro valore di quello della designazione di un simbolo » precisa che « A ben guardare, essa può avere un senso diverso ove si ponga mente al valore che assume storicamente l'espressione "unità nazionale" riferita al Governo e ove si ritenga che questa, nel riferimento al Presidente della Repubblica, possa avere un analogo significato convenzionale ».

nella diversità; è unità nel pluralismo. Ma è pur vero che la *reductio ad unum* presidenziale interviene *alla fine* del processo decisionale, nel momento in cui il presidente riassume, dichiara o dà forma alle supreme decisioni dello stato e le rende vincolanti per la comunità e non *all'inizio* o *durante* quel processo perché il presidente non è la « guida » della nazione, sibbene, in un regime come il nostro, applicando l'acuta definizione del Romano, « una specie di presidente degli organi costituzionali dello stato »⁵⁰. Se l'argomento della qualificazione di « rappresentante dell'unità nazionale » e quello derivato dell'« imparzialità presidenziale » sostengono ed alimentano la forza politica del presidente, possono anche trasformarsi — ed è ciò che temeva l'Esposito⁵¹ — in basi di giustificazione di comportamenti eterodossi presidenziali, che il regime monarchico appunto riassorbiva con l'ambiguo gioco dei poteri di prerogativa e che il regime repubblicano vede giustificati con le varie teoriche sul « magistero o la responsabilità morale » del presidente⁵². Abbiamo accennato a questi profili perché verranno al

⁵⁰ ROMANO, *Diritto costituzionale*, Padova 1943, p. 211.

⁵¹ Egli scriveva amaramente nel 1960, *op. cit.*, pp. 233-34, ancora allarmato da recenti esperienze presidenziali e quasi spinto alla negazione assoluta, pur di non concedere il minimo riconoscimento alle tesi che avversava: « Questo tentativo di caratterizzazione dei Capi di stato parlamentari, nei quali riecheggiano vecchie tesi e vecchie esaltazioni dell'istituto del Capo dello stato dispensatore di giustizia e supremo arbitro nelle lotte tra i minori investiti del potere, ed affermazioni del potere regio come potere neutro e moderatore, regnante ma non governante, già di moda nella ricostruzione del Capo della Repubblica di Weimar dalla corta vita, è oggi di moda anche in Italia e viene in genere sfruttata per accrescere il numero delle funzioni personali del Presidente della Repubblica. Essa è però sotto ogni riguardo inaccettabile » (il corsivo è nostro).

⁵² Si confr. alcuni aspetti, in Francia, della presidenza Auriol, ad esempio il discorso del 15 novembre 1951 in cui il presidente teorizzò la funzione di *magistratura morale* (« Le Monde », 16 novembre 1951) ed in Italia della presidenza Gronchi, ad esempio il discorso del presidente, a Milano, il 13 aprile 1957: « Sento di poterne parlare, anche se non sia affatto dimentico che al Capo dello stato non spettano responsabilità politiche. Il Capo dello stato ha però una *responsabilità morale* alla quale non può abdicare e la nazione, del resto, non esonera da tali responsabilità i Capi di stato siano essi presidenti della Repubblica o re, come dimostrano recenti esperienze. Ne sorge un problema di coscienza che mi spinge, talvolta, ad esporre il mio pensiero nelle grandi questioni che interessano la vita del nostro paese ». Si confr. anche il discorso tenuto dal sen. Sturzo in Senato il 27 giugno 1957 nel quale è detto sul punto con molto vigore e buon senso: « Vi è stato chi ha parlato di *magistero morale* del presidente della Repubblica, amplificando una frase dello stesso presidente circa il dovere morale dei suoi interventi nell'interesse del paese e con il rispetto del Parlamento. L'analogia fatta giornalisticamente di tali interventi con quella del magistero pontificio è assolutamente assurda. Il Papa ha nella Chiesa tutti i poteri; Egli è il Vicario di Cristo, è per se stesso potere definitivo, legislativo, giudiziario, esecutivo. Le costituzioni civili sono, invece, basate sulla distinzione dei poteri per evitare le dittature, fanno derivare i poteri dalla volontà popolare per basarsi sopra un fondamento perenne di libertà e di impersonalità, e attribuiscono ai detentori del potere le responsabilità correlate alle

nostro esame attraverso il richiamo di recenti e non sopite polemiche sulla partecipazione presidenziale alla condotta della politica estera.

Per quanto concerne i poteri presidenziali di accreditalimento e di ricevimento dei rappresentanti diplomatici, la dottrina è concorde nel considerarli soltanto *nominalmente* presidenziali ed inquadrabili, perciò, strettamente nella funzione esecutiva attraverso la competenza sostanziale del ministro degli Esteri e del Consiglio dei ministri. Se è esatto che il Consiglio dei ministri delibera (art. 2, V comma, regio decreto 14 novembre 1901 per questa parte ancora vigente) le nomine, le destinazioni e i collocamenti in aspettativa degli ambasciatori e dei ministri; se è anche vero, come abbiamo già rilevato, che v'è uno strettissimo nesso, in questa materia, tra determinazione dell'indirizzo politico e la scelta degli uomini chiamati a concretarlo; v'è, tuttavia, da soppesare convenientemente la prassi costantemente fin qui osservata nel periodo repubblicano, di informare il capo dello stato da parte del ministro degli Esteri e/o dal presidente del Consiglio del progettato movimento diplomatico, ricevendo le osservazioni e i suggerimenti⁵³. Naturalmente, l'*advice* presidenziale, analogo per il modo in cui si svolge e si esaurisce a quello esercitato dal sovrano d'Inghilterra, si manifesta anche nel caso della nomina del segretario generale del ministero degli Affari esteri⁵⁴, che viene prescelto fra i diploma-

cariche. Che non si parli quindi di magistero; ogni cittadino in regime costituzionale può contribuire al bene della nazione secondo i suoi lumi e la sua coscienza, così come possono e debbono contribuirvi gli investiti di cariche pubbliche secondo la propria coscienza e le responsabilità assunte. *Non esiste e non può esistere, in un regime democratico, un magistero o un ministero morale del presidente* » (il corsivo è nostro).

⁵³ Al capo dello stato il ministro degli Affari esteri sottopone per il « gradimento » dei *diplomatici esteri* un breve *curriculum vitae* della persona in questione ed il proprio parere scritto e favorevole.

⁵⁴ L'ufficio del segretario generale è stato ricostituito, con attribuzioni generali, con decreto del capo provvisorio dello stato 18 aprile 1947, n. 414. Nella *Relazione* della Commissione per la riforma dell'amministrazione, presieduta da Ugo FORTI, Roma 1948, p. 212 ss., dopo un'accurata analisi dell'origine e del « rendimento » del segretario generale [« Qualche esperienza, con buoni risultati se ne ebbe anche in Italia, in taluni dicasteri (ad esempio Affari esteri) nel quale parve raccomandato e richiesto da peculiarissime esigenze »] si conclude con un parere favorevole « al ripristino dell'ufficio di segretario generale solo in quei ministeri nei quali i difetti dell'istituzione possono essere compensati dalla possibilità che essa offre di osservare la tradizione, di mantenere la continuità d'indirizzo della trattazione degli affari che sono d'importanza vitale per la nazione, di assicurare al ministro la collaborazione di funzionari di larga e consumata esperienza ». Si confr. l'analisi dei compiti del segretario generale del ministero degli Esteri in *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., pp. 45, 46, 47 in cui è scritto: « Da tutto quanto procede e tenuto conto che le materie trattate dal ministero degli Esteri sono, per così dire, più politiche che tecniche, è evidente che il segretario generale della Farnesina non sovrintende sol-

tici di grado non inferiore ad inviato straordinario e ministro plenipotenziario di II classe ed appartiene, quindi, alla carriera⁵⁵. Da questa provengono, per la totalità, gli ambasciatori e ministri da destinare, onde è completamente cessata, da circa un decennio, la nomina di personale estraneo all'amministrazione degli esteri, proveniente dalle file parlamentari o da esperienze di governo⁵⁶. La tecnicizzazione del ruolo, se l'espressione ci è consentita, ha prodotto, senza dubbio, un allentamento dei legami personali che univano il capo dello stato ai principali ambasciatori, a vantaggio di una maggiore influenza del presidente del Consiglio e massimamente del ministro degli Esteri. Questa circostanza non ha mancato di avere ripercussioni anche sul *modus* di deliberare le promozioni ai gradi più alti ed i « movimenti diplomatici » da parte del Consiglio dei ministri, nel senso che questa sede, già scarsamente attiva nel periodo statutario come abbiamo visto, non ha modificato la sua posizione di *sede di registrazione* delle scelte che vengono operate dal ministro degli Affari esteri *d'accordo* con il presidente del Con-

tanto alla trattazione degli affari del ministro, ma interpreta anche ed attua il pensiero politico del ministro. Ed è per questo, quindi, che potrebbe riuscire opportuno affiancargli — tenuta anche presente la ovvia frequenza dei suoi viaggi all'estero — un vicesegretario generale che lo alleviasse di una parte dei suoi molteplici e gravosi impegni. Il segretario generale potrebbe così dedicarsi quasi esclusivamente ai problemi di alta politica, mentre il suo vice si occuperebbe del coordinamento, in modo più autonomo e più approfondito di quanto non possono fare oggi i più immediati collaboratori del segretario generale ».

⁵⁵ La nomina del segretario generale avviene fino ad oggi con decreto del ministro degli Esteri. Negli anni decorsi la nomina è stata preceduta da consultazioni del ministro con il capo dello stato ed il presidente del Consiglio. Il ministro ha informato poi *ufficialmente con lettera* il presidente del Consiglio del decreto da lui firmato, perché fosse portata a conoscenza degli altri ministri l'avvenuta nomina. Nel progetto di decreto legislativo per la riorganizzazione del ministero degli Affari esteri è previsto che la nomina del segretario generale avvenga per deliberazione del Consiglio dei ministri. Probabilmente anche in relazione a ciò, dovendo procedere alla nomina del nuovo segretario generale, il ministro degli Esteri on. Fanfani, come risulta dal *release* ufficiale della presidenza del Consiglio, nella seduta consiliare del 12 settembre 1966 « ha comunicato il suo proposito di nominare segretario generale del ministero degli Esteri l'ambasciatore Egidio Ortona e, in conseguenza, ha proposto la nomina a direttore generale *omissis* ».

⁵⁶ ADSTANS, *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana (1944-1953)*, Milano 1953, p. 15, così spiega la nomina degli « ambasciatori politici »: « in qualità di ambasciatori nelle grandi capitali si rese necessario l'invio di uomini provenienti dal movimento antifascista. La politica dell'Italia, caratterizzata dal passaggio dalla dittatura al regime democratico si basava su un presupposto basilare: il popolo italiano non aveva voluto la guerra: la guerra era stata dichiarata dal dittatore... Carandini era già partito per Londra, nella fine del 1944; toccava ora a Giuseppe Saragat reggere la rappresentanza italiana a Parigi, dove durante l'esilio aveva conosciuto da vicino gli uomini politici francesi. A Washington andò Alberto Tarchiani... A Varsavia fu nominato Eugenio Reale, ex sottosegretario comunista agli Affari esteri, mentre a riprendere le relazioni con la Cina fu designato Sergio Fenoaltea, ex sottosegretario alla presidenza del Consiglio ».

siglio dei ministri, *sentito* il presidente della Repubblica⁵⁷. Il valore della firma del capo dello stato e della controfirma del ministro degli Esteri in calce alle *credenziali* ed agli atti di delega dei pieni poteri, apre certamente un discorso reso più problematico dalla circostanza che al presidente spetta la rappresentanza generale dello stato italiano nei rapporti con gli altri soggetti internazionali, e che quindi, ad esempio, il ministro degli Esteri in astratto potrebbe agire da solo soltanto quando a ciò fosse delegato e nei limiti della delegazione (ma, in effetti, come avverte il Monaco⁵⁸, si è consolidata una consuetudine secondo la quale al ministro degli Esteri appartiene, per *delegazione implicita* del capo dello stato, la competenza a concludere accordi nella sfera delle materie che ricadono nella sua generale competenza). *Stricto iure*, però, gli agenti diplomatici acquistano carattere rappresentativo proprio per essere *delegati* o *legati* del capo dello stato⁵⁹. Per questi motivi non reputiamo opportuno di aderire all'autorevole opinione che il potere di accreditamento e di ricevimento dei rappresentanti diplomatici sia « più che vincolato, meramente protocollare »⁶⁰ e ci sembra ci si debba, piuttosto, orientare verso una figura⁶¹ in cui la collaborazione del capo dello stato, determinante per gli effetti di diritto internazionale che provoca appunto la sua firma, si presenta così potenziata, nel profilo di diritto pubblico interno, in modo di concretarsi, nella fattispecie, in un controllo di merito, in un apprezzamento del-

⁵⁷ Va doverosamente registrato un precedente di qualche interesse che riguarda la presidenza Segni. A fine luglio del 1964, pochi giorni prima della grave indisposizione che colpì il capo dello stato, il ministro degli Esteri on. Saragat aveva sottoposto alla firma del presidente alcune nomine *ad ambasciatore* deliberate su sua proposta dal Consiglio dei ministri. Il capo dello stato non concordò con la scelta assoluta operata e rivendicò, dilazionando la firma del provvedimento, un proprio diritto ad essere informato ed ascoltato nelle *nomine* dei più alti gradi della carriera diplomatica, nella sua qualità di organo per le relazioni con l'estero. Il ministro degli Esteri difese fermamente sul punto la *competenza esclusiva* del Consiglio dei ministri e chiese la solidarietà del presidente del Consiglio il quale intervenne ad un incontro chiarificatore presso il capo dello stato.

⁵⁸ Cfr. MONACO, *Manuale di diritto internazionale*, Torino 1960, p. 325.

⁵⁹ Per gli agenti diplomatici aventi la qualità di incaricati di affari, la competenza ad accreditarli ed a riceverli appartiene al ministro degli Esteri, secondo il IV comma, art. 1, del Regolamento di Vienna del 19 marzo 1815.

⁶⁰ BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1958, p. 296; BARILE, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 28; SICA, *La controfirma*, cit., p. 118, n. 26, il quale scrive che « l'attività relativa come l'attribuzione specifica è meramente formale ».

⁶¹ Pensiamo che occorra meditare il rilievo del BISCARETTI, *Diritto costituzionale*, VII, Napoli 1965, p. 447, il quale osserva che la collaborazione del presidente con i ministri ed il conseguente atteggiarsi delle volizioni dei soggetti agenti « passano attraverso una sfumata gamma di figure giuridiche diverse che solo la prassi e la legislazione del prossimo futuro saranno in grado di progressivamente precisare ».

L'opportunità di una candidatura, con l'unità di misura che l'esperienza di uomini e cose, la conoscenza delle particolarità della vita internazionale offrono al capo dello stato. Ma l'intensità di questa collaborazione presidenziale, *sub specie di controllo*, non può intaccare, nel profilo di diritto pubblico interno, la non dubbia appartenenza dell'atto presidenziale alla categoria degli atti sostanzialmente *governativi*, sicché la collaborazione presidenziale si ferma allo stadio estremo dell'« invito motivato ad un riesame » e rientra non appena la posizione del governo si faccia decisa e irremovibile⁶². Indubbiamente la controfirma del ministro degli Esteri viene ad assumere una rilevanza internazionale e questo dovrebbe costituire un altro motivo di riflessione sulle peculiarità di questi atti che il presidente della Repubblica compie come rappresentante generale dello stato nei rapporti con gli altri soggetti internazionali.

Il potere di ratifica dei trattati esercitato dal presidente si presenta anch'esso con un profilo che concreta un controllo sul governo (il quale, nell'organo Consiglio dei ministri, « delibera le proposte dei trattati, le questioni di interpretazione dei trattati e le

⁶² Scrive perspicuamente CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in « Jus », marzo 1958, p. 180: « Nella prima ipotesi (atti governativi), la partecipazione del Capo dello stato all'atto governativo si configura come *assenso*, che significa, anche filologicamente, qualcosa di diverso e di meno del *consenso* o *adesione*; mentre nella seconda ipotesi (quando la disponibilità dell'atto è attribuita alla competenza del Presidente), è la partecipazione del Governo ad atti presidenziali, che si esaurisce, di regola, nel semplice assentire, del quale (e del quale soltanto, dunque) il Governo porterà allora la responsabilità ». E più avanti, p. 183: « Ma giova ripetere, nessuno dei due organi potrebbe persistere in un atteggiamento negativo, per motivi diversi da quelli che si è cercato di precisare in relazione a ciascuno di essi, ove l'altro, nel legittimo esercizio della propria competenza, persistesse nella decisione di emettere l'atto; di guisa che, *per questa parte, il controllo (politico) manifestandosi con la firma o la controfirma, si esaurisce nei soli rapporti tra Capo dello stato e Governo e non può avere che effetti sospensivi* » (il corsivo è nostro). Il MARTINES, *op. cit.*, conforme, osserva a p. 247: « Se il Presidente rifiuta il suo assenso all'atto, l'organo che ne ha predisposto il contenuto ha l'onere di riprenderlo in esame, tenendo presenti i motivi per cui l'assenso è stato negato. Bisogna a questo proposito distinguere a seconda che il dissenso si sia manifestato sul merito dell'atto o sulla sua legittimità. Nel primo caso possono darsi due ipotesi: a) l'organo controllato, in seguito al riesame, decide di riformare il contenuto dell'atto in conformità alle osservazioni del Presidente; b) l'organo controllato decide di insistere nella sua valutazione del provvedimento. Verificandosi questa seconda ipotesi, il Presidente deve apporre la sua firma all'atto, giacché la prevalenza nella valutazione della convenienza e dell'opportunità dell'atto stesso è del Governo che ne assume la responsabilità politica ». Cfr. anche PREDIERI, *Apunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la prestazione dei disegni di legge governativi*, in « Studi senesi », III serie, VII, 1958, p. 295; « Il Presidente della Repubblica non interviene, né concorre a determinare l'indirizzo politico del Governo salvo nella determinazione della politica militare in cui il Presidente nel Consiglio supremo di difesa è compartecipe della attività di governo, quale componente attivo, con funzione di primazia presidenziale, nell'organo collegiale ».

questioni internazionali in genere », art. 1, V comma, R.D. 14 novembre 1901) e sulle Camere nelle ipotesi di trattati per i quali occorra l'autorizzazione parlamentare. Il presidente è investito *ad initio*, nella fase di negoziazione dei trattati più importanti, della problematica relativa alla questione, in base all'obbligo d'informazione che ha verso di lui il governo (come meglio vedremo) e in ogni caso dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri, in sede di *autorizzazione* alla presentazione del disegno di legge d'autorizzazione alla ratifica per le categorie indicate dall'art. 80. Anche in questo caso, le perplessità del presidente sul disegno di legge non potranno oltrepassare, a meno che manchi la deliberazione del Consiglio dei ministri o il testo presentato sia difforme da quello approvato dal Consiglio, il limite estremo dell'« invito ad un riesame » motivato, a nostro avviso, sia sulla legittimità che sul merito costituzionale del disegno di legge; ma potranno anche concretarsi, se del caso, in un *non agire* che provochi un ritardo dell'atto presidenziale. Né soccorrerebbe, in tale ipotesi, al governo l'*escamotage* della presentazione, attraverso l'iniziativa dei gruppi parlamentari di sostegno, di una proposta di legge, che ci sembrerebbe estremamente scorretta, anche nel caso che il presidente del Consiglio e/o il ministro degli Esteri comunicassero, stante il ritardo dell'autorizzazione, il testo dell'accordo concluso alle Camere. Nel pensiero di un autore che si è diffusamente occupato del problema, il Predieri (*op. cit.*, p. 322), il rifiuto o ritardo di autorizzazione giuoca in modo più dinamico nei rapporti interorganici perché, come egli scrive: « Potremmo arrivare a dire che il dissenso presidenziale viene manifestato non tanto e non solo per paralizzare l'iniziativa legislativa del Governo, perché sostanzialmente non si paralizza, ma proprio perché consti la diversità di opinione tra presidente della Repubblica e Governo. E da questo dissenso non è da escludere che il presidente possa essere tratto, sia pure in concomitanza di altre considerazioni e di altri fatti, all'intervento con messaggio o, addirittura, alla misura dello scioglimento delle Camere o della Camera ». Dal canto nostro, escluderemmo il *rifiuto assoluto* della autorizzazione per vari motivi: perché si conferirebbe all'autorizzazione un peso maggiore di quello che ha il rinvio presidenziale della legge approvata dalle Camere (art. 74 della Cost.); perché si impedirebbe alle Camere l'esame di materie ad esse riservate; perché si darebbe, in definitiva, al presidente la possibilità di una interferenza *decisiva* in un delicato settore dell'indirizzo politico del governo. Sembrerebbe più corretto che il presidente, nell'atto di firmare l'autorizzazione alla presentazione, e nell'ipotesi dell'esi-

stenza di clausole incostituzionali, dirigesse alle Camere un messaggio che chiarisse quali norme del provvedimento siano in evidente contrasto con i principi della Costituzione⁶³. In ogni caso il presidente potrebbe ancora *contrastare efficacemente* l'iniziativa incostituzionale del governo o, in questa sede, anche quella, a suo giudizio, censurabile dal punto di vista della salvaguardia degli interessi supremi dello stato, attraverso il *rinvio con messaggio motivato*. È certamente questa l'ipotesi più grave che formuliamo, perché è evidente che nel secondo caso (rinvio del disegno di legge che autorizza il governo a ratificare per dissenso politico) il presidente utilizza lo strumento del *rinvio come mezzo di disapprovazione della condotta della politica estera del governo*. Pur tuttavia, riteniamo correttamente esercitabile il potere in questo contesto, sia perché è dovere del presidente utilizzare tutti i mezzi che la Costituzione gli offre per salvaguardare quello che egli ritiene sia il bene della nazione, vuoi perché la seconda deliberazione delle Camere riassorbe e sana ogni conseguenza giuridico-politica dell'atto presidenziale. È pacifico che il presidente *dovrà*, poi, promulgare entro il termine costituzionale il disegno di legge di autorizzazione e dar corso alla ratifica: così come dovrà provvedere a ratificare il progetto di trattato sottopostogli dal governo, nel caso che non rientri nelle categorie che prevedono la necessaria autorizzazione parlamentare⁶⁴. *Quid*, se un trattato « libero » presenti vio-

⁶³ Il LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 151, n. 22, scrive che « è dubbio se possa aversi conflitto fra Presidente e Governo, ove il Presidente si rifiuti di autorizzare la presentazione alle Camere di un disegno di legge relativo alla conclusione di un trattato, adducendo che quest'ultimo verte su materia sottratta al controllo parlamentare ».

Il CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 176, annovera l'autorizzazione all'esercizio dell'attività legislativa tra gli atti « presidenziali », ma avverte: « A differenza delle ipotesi precedenti, non soltanto l'iniziativa dell'atto del Capo dello stato è sempre, necessariamente, del Governo, ma è altresì minima la sfera di autodeterminazione spettante al Capo dello stato, la proposizione delle leggi al Parlamento essendo immediata esplicazione dell'indirizzo politico, riservato alla competenza governativa » (il corsivo è nostro).

⁶⁴ SICA, *La controfirma*, cit., p. 118: « La conclusione dei trattati è attività politica. Ed il potere politico è riservato al Governo. Il Presidente non potrà non ratificare per motivi di merito ».

Nel ventennio decorso abbiamo rinvenuto un solo precedente, per di più *extra ordinem* per le circostanze nelle quali occorre, e relativo alle perplessità del Capo provvisorio dello stato on. De Nicola a ratificare il trattato di pace.

Ecco quanto narra il BARTOLI, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano 1961, pp. 100-01: « Un incidente assai grave sorse nell'autunno 1947 quando il presidente De Nicola rifiutò di firmare lo strumento di ratifica del trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate perché, diceva, la sua qualità di capo soltanto provvisorio dello stato non gli permetteva di consacrare con la sua firma un documento così importante. La mancanza della ratifica, una ratifica imperfetta, avrebbe provocato una crisi nei rapporti tra l'Italia e le potenze occidentali, che cominciavano faticosamente a

lazioni della Costituzione? Il presidente non avrebbe, a nostro avviso, mezzi diretti da far valere: certamente *non il rifiuto della ratifica*, ove il governo insista sulla deliberazione regolarmente presa in Consiglio dei ministri, perché si tratterebbe, anche in questo caso, di interferenza decisiva sull'indirizzo politico del governo. Piuttosto, a nostro parere, il presidente correttamente potrebbe, con messaggio, segnalare la grave circostanza alle Camere⁶⁵; così come alle Camere, secondo la dottrina più recente, spetta di dichiarare l'incostituzionalità della ratifica di un accordo che (rientrando nelle categorie previste in Costituzione per le quali è obbligatoria la previa autorizzazione delle Camere) sia stato ratificato senza quest'ultima. Argomenta, infatti, il Monaco che il controllo sulla costituzionalità di tale atto non può spettare che al parlamento, il quale lo eserciterà « non sotto l'aspetto giuridico e con gli effetti che si collegano alle pronunce della Corte costituzionale, ma sotto il profilo politico. Il che potrà avvenire sulla base di una mozione o di altra analoga iniziativa, la quale abbia per oggetto l'incostituzionalità della ratifica e sulla quale le Camere siano chiamate a pronunciarsi »⁶⁶.

riprendere. De Gasperi e Sforza andarono a Palazzo Giustiniani, accompagnati dal segretario generale del ministero degli Esteri e da un esperto di storia diplomatica, il prof. Mario Toscano, al quale toccò di convincere il presidente ».

⁶⁵ *Contra*: SICA, *op. cit.*, p. 118: « Il presidente ha invece il potere di non ratificare quei trattati che implicino una violazione della Costituzione. L'esercizio di tale potere presidenziale è limitato però ai trattati per i quali non occorra e, quindi, non vi sia stata autorizzazione delle Camere. Ove, invece, questa sia stata deliberata dalle Camere, il presidente non potrà non ratificare »; CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 182-83: « Dovrà dirsi pertanto, che l'assenso del Presidente *non potrà essere (definitivamente) rifiutato, se non nel caso di vizi (anche di merito) dell'atto governativo sottopostogli, così gravi da dar luogo ad una possibile responsabilità per attentato alla Costituzione od alto tradimento*. Ogni altro vizio, di minor rilievo, investendo invece direttamente la sola responsabilità governativa (politica, e anche all'occorrenza, penale e civile) potrà determinare tutt'al più un semplice rinvio sospensivo all'organo deliberante ». Si confr. anche GALEOTTI, « I controlli costituzionali », in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, p. 347. Il LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 163, n. 27, scrive che: « la ratifica di un trattato in deroga alla Costituzione dovrebbe essere autorizzato con legge costituzionale. Non sembra però, che nella nostra prassi si sia mai avuto un trattato incostituzionale, o che la Corte costituzionale sia stata fin'ora investita della questione ».

⁶⁶ MONACO, « Osservazioni nella costituzionalità degli accordi internazionali », in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano 1958, p. 174.

Sul punto si confr. LA PERGOLA, *op. cit.*, p. 150, n. 22, il quale scrive: « non pare possa escludersi che la Corte costituzionale estenda il proprio sindacato alla regolarità, diciamo, formale degli accordi: in particolare, alla legittimità dell'atto con il quale il Parlamento autorizza la ratifica dell'accordo... » e più avanti, « Del resto lo stesso Monaco, il quale, come s'è detto, vorrebbe escludere dal controllo della Corte gli atti legislativi che precedono l'esecuzione del trattato, è poi costretto ad ammettere che la legge d'autorizzazione debba egualmente venir presa in considerazione dal giudice costituzionale ».

Al presidente spetta di dichiarare la guerra, che deve essere deliberata dalle Camere (e qui si aderisce alle opinioni del Perassi, del Balladore Pallieri, del Biscaretti, del Bon Valsassina), con *legge formale*⁶⁷, stante la gravità della deliberazione e dato che questo è l'atto tipico per cui si manifesta la comune volontà delle Assemblee. La dottrina è concorde nel ritenere vincolato il potere del presidente e nel definire l'atto come avente natura dichiarativa⁶⁸. In questo caso siamo di opinione che il presidente non potrebbe correttamente far uso del suo potere di rinvio della legge recante la deliberazione di guerra altro che per motivi di legittimità costituzionale, cioè per violazione palese dell'art. 11 (« L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali »)⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. PERASSI, *op. cit.*, p. 427; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, VI, Milano 1959, p. 236; BISCARETTI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 400; BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella costituzione italiana*, Padova 1955, pp. 105-19. Si confr. anche il giudizio del MORTATI, *op. cit.*, pp. 599-600, che accoglie l'opinione dell'ELIA, « Gli atti bicamerali non legislativi », in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, p. 431 ss., favorevole a deliberazioni autonome delle due Camere « in relazione a una possibilità, remotissima in pratica, ma non trascurabile sul piano di principio, che la deliberazione tragga origine dalla proposta parlamentare anziché governativa. Si può, ad esempio, immaginare l'esistenza di un gruppo di deputati decisamente orientato a rispettare il *casus foederis*, di fronte a un governo e a una maggioranza piuttosto esitanti ».

⁶⁸ Cfr. BARILE, *op. cit.*, p. 23; SICA, *La controfirma*, cit., p. 118. Si veda la fine individuazione che fa il CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 176-77 tra le attribuzioni ampiamente discrezionali del presidente e quelle che devono ritenersi obbligatorie (ma non già *automatiche*, presupponendo sempre un controllo, e potendo implicare a volte un certo grado di discrezionalità quanto al *come*) del ponte di passaggio rappresentato dall'autorizzazione all'esercizio della iniziativa legislativa del governo. « Quando tali attribuzioni (obbligatorie) si esplicino in appositi atti, formalmente distinti e differenziati » secondo il Crisafulli saranno da classificare « presidenziali » e tra esse l'autore annovera la *dichiarazione di guerra*, la cui iniziativa (anch'essa obbligatoria) « non essendo le Camere in relazione diretta con il presidente, apparterrà al Governo, quale organo supremo del potere esecutivo ».

⁶⁹ Avverso alla recisa asserzione del BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 410 (« Tutte queste disposizioni, in sostanza, esprimono soltanto una linea di politica estera che l'Italia, nel momento in cui ha formato la sua Costituzione, ha dichiarato di voler seguire. Come ogni programma politico, è di incerta realizzazione, e può inoltre, per mutate circostanze, essere abbandonato o rovesciato »), il quale nega, perciò, ogni contenuto giuridico alla postulazione costituzionale, sono le posizioni di una notevole parte della dottrina: MORTATI, *op. cit.*, p. 1057 (« il limite che si è voluto porre all'esercizio della discrezionalità dello stato nei rapporti internazionali non ha natura diversa da quella propria degli altri stabiliti per diversi campi di attività sicché il suo abbandono esigerebbe una revisione costituzionale »); BISCARETTI, *op. cit.*, p. 401 (Part. 11 « rende possibile una costituzionale deliberazione dello stato di guerra solo nell'eventualità che si debba fronteggiare una aggressione bellica »); PERASSI, *op. cit.*, p. 418 (« La liceità o l'illiceità di un ricorso alla guerra in tale ipotesi non sarebbe valutata che secondo le regole del diritto internazionale dalle quali l'Italia fosse vincolata. Ma queste considerazioni non importano che le dette disposizioni costituzionali non abbiano rilevanza giuri-

Esaminiamo, ora, i modi con i quali il presidente della Repubblica fa valere le proprie opinioni ed orientamenti nella condotta della politica estera. Come rileva il Guarino: « Esiste per il governo l'obbligo di tenere il presidente *continuamente ed esattamente* informato sugli affari dello stato. La 2^a Sottocommissione, 2^a sezione dell'Assemblea costituente, considerò quest'obbligo necessariamente implicito nel sistema e ritenne perciò superfluo sancirlo con disposizione espressa »⁷⁰. A quest'obbligo del governo fa riscontro il dovere del presidente di tenersi informato, specialmente nel settore della politica estera, nel quale egli, quale rappresentante dello stato nei rapporti internazionali, ha *un potere d'intervento consultivo* ⁷¹. La prassi fin qui seguita ci conferma che il presidente della Repubblica è stato costantemente documentato sulla situazione interna-

dica nell'ordinamento italiano, così come non è senza effetti nel diritto interno di uno stato la dichiarazione di neutralità permanente, che fosse inserita nella sua Costituzione »; CERETI, *Diritto costituzionale*, IV, Torino 1955, p. 198 (« Naturalmente anche le Camere sono vincolate dal principio affermato nell'art. 11 »); LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Milano 1953, pp. 55-80 (« L'art. 11 è atto ricognitivo ed interpretativo della volontà pacifista e di collaborazione del popolo italiano, al quale come a soggetto immediato e diretto, anzi come a corpo sovrano, essa risulta formalmente attribuita »). Si rinvia all'ampio e suggestivo studio del BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, cit., nel quale, analizzati l'origine storica, le fonti ideologiche e soprattutto il contenuto nozionale del principio per cui l'Italia rinuncia alla guerra e la condanna, fuorché nei casi di autodifesa individuale e collettiva, si conclude per la coesistenzialità di tale principio alla costituzione materiale del nostro stato e per la immodificabilità di esso anche attraverso il previsto procedimento di revisione costituzionale. Per la parte che qui ci interessa particolarmente, il BON VALSASSINA opina, p. 95, che « bisogna escludere ogni responsabilità del Capo dello stato sia per la promulgazione della legge con cui le Camere abbiano deliberato lo stato di guerra, sia per la dichiarazione esterna di esso, trattandosi di atti dovuti che non integreranno mai gli estremi dell'alto tradimento o dell'attentato alla Costituzione ». E di qualche interesse rilevare che la formula della « rinuncia alla guerra » come strumento di politica nazionale fu suggerita nella relazione alla Commissione Forti, presentata dall'Ago e dal Morelli (vedi *Relazione all'Assemblea Costituente*, cit., p. 67), i quali erano convinti della opportunità di una dichiarazione che sottolineasse la politica di pace e di osservanza del diritto internazionale, e di favore verso tutte le forme di organizzazione internazionale e sovranazionale perseguite dallo stato italiano. Nella sottocommissione Forti si ebbe la medesima discussione della dottrina odierna sull'attribuzione o meno d'un effettivo contenuto giuridico alla postulazione consigliata. In Assemblea costituente (vedi FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione illustrata con i lavori preparatori*, 2^a ed., Roma 1954, p. 56) non vi fu, invece, dibattito di rilievo.

⁷⁰ Cfr. GUARINO, *op. cit.*, p. 958.

⁷¹ Cfr. MARTINES, *op. cit.*, p. 249, il quale scrive: « Ribadito che il Presidente non è organo di indirizzo politico, devesi qui osservare che, mediante l'esercizio del suo potere di controllo gli atti presidenziali governativi, egli può influire in maniera effettiva sull'attività di indirizzo politico svolta dalla maggioranza, vuoi determinando il riesame dell'atto di indirizzo politico e la sua riforma, vuoi impedendo che l'indirizzo politico della maggioranza si svolga in contrasto con i fondamentali principi di struttura dello stato ».

zionale anche attraverso l'opera del consigliere diplomatico del presidente della Repubblica, che finora è stato sempre un diplomatico di carriera di grado non inferiore a ministro plenipotenziario di I classe e direttore di un servizio, allogato nel palazzo presidenziale, composto da due a tre diplomatici di grado inferiore⁷². Il problema è di vedere se una continua ed esatta informazione del presidente esiga che sia inviato in copia al Quirinale *ogni atto riservato* del ministro degli Esteri, in modo che l'« apprezzamento »

⁷² L'Ufficio del consigliere diplomatico presso il segretariato generale della presidenza della Repubblica, non previsto in alcuna norma di legge, costituisce il necessario presupposto della tabella C allegata al Decreto del presidente della Repubblica 30 aprile 1958, n. 571 (« G. U. » n. 139 del 12 giugno 1958), la quale prevede, appunto, il collocamento fuori ruolo dal ministero degli Esteri di un funzionario non inferiore a ministro plenipotenziario di 2ª classe da destinare al segretariato generale della presidenza della Repubblica.

Occorre considerare, peraltro, che l'articolo 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, concernente la istituzione del segretariato generale della presidenza della Repubblica « nel quale sono inquadrati tutti gli uffici ed i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del presidente della Repubblica », demanda al segretario generale della presidenza della Repubblica di proporre al presidente della Repubblica « l'approvazione del regolamento interno ».

In virtù di tale norma, ogni presidente ha provveduto, sulla proposta del segretario generale, mediante proprio decreto, alla organizzazione degli uffici e dei servizi del segretariato generale.

Il primo, in ordine di tempo, di detti decreti porta la data del 25 ottobre 1949, è firmato dal presidente on. Einaudi e controfirmato dal segretario generale dott. Carbone; il più recente, a firma del presidente Saragat, è controfirmato dal segretario generale dott. Picella, porta la data del 1º marzo 1965.

In tutti questi decreti — che hanno valore puramente interno e come tali sono sottratti al controllo della Corte dei conti — è previsto, fra gli altri, il servizio « Relazioni con l'estero » al quale sono attribuiti i seguenti compiti: « Relazioni in materia di politica estera - Rapporti con il Corpo diplomatico - Rapporti col ministero degli Affari esteri - Credenziali ».

Circa i funzionari addetti al servizio « Relazioni con l'estero » si può dire che durante la presidenza Einaudi e, per certo tempo, durante quella Gronchi, questi si riducevano al solo « consigliere diplomatico », il quale era coadiuvato da personale esecutivo. Successivamente, sempre nel periodo Gronchi, si è avuto un secondo funzionario di grado inferiore.

Con il presidente Segni i funzionari, chiamati a far parte del servizio oltre il consigliere diplomatico, sono stati due, che sono saliti a tre con il presidente Saragat.

Si nota, per inciso, che l'organico del servizio in discorso ha certamente risentito della provenienza dei presidenti Segni e Saragat, i quali al momento della nomina rivestivano la carica di ministro degli Affari esteri.

Tutti i funzionari del servizio sono in posizione di « fuori ruolo » dal ministero degli Affari esteri.

Questo fatto che appare in contrasto con la tabella C allegata al D.P. n. 571 sopracitato, la quale prevede un solo posto di fuori ruolo dal ministero degli Esteri per il segretariato generale della presidenza della Repubblica, trova, in effetti, la giustificazione normativa dell'articolo 3 dello stesso decreto n. 571, il quale consente il collocamento « fuori ruolo » oltre i limiti numerici previsti nelle tabelle annesse per « gli impiegati della carriera direttiva delle altre amministrazioni dello stato, utilizzati a tempo indeterminato per le esigenze degli Uffici del segretariato generale della presidenza della Repubblica ».

dell'importanza del dispaccio o del documento sia effettuato *direttamente* dal presidente o dal suo consigliere diplomatico e *non* dal ministro degli Affari esteri o dal segretario generale della Farnesina. La questione sorse concretamente durante la presidenza Gronchi, almeno a quanto è dato conoscere da una indiscrezione giornalistica, peraltro non smentita né ufficialmente, né ufficiosamente e pertanto attendibile; il risultato fu che il ministro degli Esteri « riconosceva il diritto del capo dello stato di essere messo al corrente dell'intero svolgimento degli affari di stato e lo assicurava che d'ora in poi (sarebbe stata) inviata al Quirinale la copia di ogni atto riservato del ministro degli Esteri »⁷³. Un altro precedente della presidenza Gronchi, rimasto senza seguito⁷⁴, deve

⁷³ Cfr. Morzo, *op. cit.*, p. 71. Mentre il presidente Einaudi ne *Lo scrittoio del Presidente*, Torino 1956, p. xiv accenna ad « osservazioni che traevano origine da discussioni in corso, da letture di rapporti ministeriali o diplomatici » e a p. 105 fa l'elogio del metodo « tenuto nella compilazione dei rapporti diplomatici » e non dà mai, quindi, l'impressione di non essere stato adeguatamente informato; durante la presidenza Gronchi, secondo il periodico « L'Espresso » del 5 maggio 1957, si sarebbe verificato un *difetto di comunicazioni* tra il ministero degli Affari esteri e la presidenza della Repubblica. Ecco un brano dell'articolo de « L'Espresso » riportato anche dal Morzo, *op. cit.*, p. 71, e *mai ufficialmente smentito*: « Il ministro degli Esteri on. Martino ha inviato una seconda lettera al presidente Gronchi per precisare alcuni punti rimasti oscuri dopo l'invio della prima lettera. In particolare la lettera chiarisce le trattative che precedettero l'esclusione dell'Italia dal gruppo di lavoro per la questione tedesca. La nomina di questo gruppo era stata preceduta da un lungo carteggio tra Palazzo Chigi, il Dipartimento di stato e il ministero degli Esteri francese. Di questo carteggio, che spiega i motivi per i quali l'Italia rimaneva fuori dal gruppo, non era stata data comunicazione al capo dello stato. Martino aveva agito in questo modo perché durante la presidenza di Luigi Einaudi era stato stabilito che il capo dello stato fosse informato soltanto dei risultati delle trattative diplomatiche. *Nella lettera il ministro degli Esteri riconosceva il diritto del capo dello stato di essere messo a conoscenza dell'intero svolgimento degli affari di stato e lo assicurava che da ora in poi sarà inviata al Quirinale una copia di un atto riservato del ministero degli Esteri* » (il corsivo è nostro).

Chi scrive ha potuto accertare presso gli uffici competenti del ministero degli Affari esteri e del segretariato generale della presidenza della Repubblica che, attualmente, ogni dispaccio in arrivo o partenza relativo alle questioni più importanti in trattazione al ministero è inviato, *quotidianamente*, in copia al presidente della Repubblica ed al presidente del Consiglio dei ministri.

In un colloquio accordato in Palazzo Giustiniani in Roma il 5 novembre 1963 all'autore di queste note dal senatore Giovanni Gronchi, l'ex presidente della Repubblica ha dichiarato di non essere stato *mai* informato della deliberazione presa dal governo (Consiglio dei ministri? Concerto del presidente del Consiglio e del ministro della Difesa?) di costruire rampe per missili balistici medi su territorio italiano, a seguito di accordo intervenuto con il governo americano e conseguentemente di smantellarle a seguito della nuova concezione strategica adottata dalla Nato. Né il governo ha mai confermato in parlamento con chiarezza l'esistenza di dette basi, mentre ha dato conferma implicita (dichiarazioni on. Fanfani) del loro smantellamento.

⁷⁴ Nonostante che fosse stato espresso sia dal presidente della Repubblica, sia dagli altri intervenuti alla riunione il parere favorevole a rinnovare periodicamente e frequentemente tali incontri (« Il Tempo », 15 novembre 1955).

essere convenientemente pesato. Nella mattina del 14 novembre 1955 il ministro degli Esteri on. Martino ebbe una conferenza con i sottosegretari agli Esteri e ambasciatori italiani a Washington, a Londra, a Parigi, a Mosca, a Bonn, presso il Consiglio della Nato per l'esame della situazione politica internazionale. La seduta continuò nel pomeriggio per un'ora alla presenza del presidente del Consiglio on. Segni; dopodiché gli intervenuti si recarono al Palazzo del Quirinale ove ebbe luogo una conferenza di tre ore con il capo dello stato⁷⁵. Il comunicato ufficiale emesso dalla presidenza del Consiglio dei ministri così riassumeva gli scopi della consultazione ed i risultati: « Lo scopo della convocazione a Roma degli ambasciatori è stato quello di *fornire al governo*, in un mo-

⁷⁵ La circostanza non poteva non impressionare la stampa ed i circoli politici. « Il Giornale d'Italia », allora particolarmente vicino agli ambienti del ministero degli Esteri, così inquadrava la notizia (16 novembre 1955): « La " terza fase " della conferenza di ieri, svoltasi alla presenza del capo dello stato, ha polarizzato l'attenzione degli ambienti politici e diplomatici della capitale, non soltanto perché era la prima volta che il presidente della Repubblica presiedeva una riunione collegiale dei nostri ambasciatori all'estero, ma anche perché detta riunione ha avuto chiaramente una importanza ben superiore a quella di una semplice usuale udienza, a giudicare dalla durata dell'incontro protrattosi dalle ore 17 alle 20 circa ». Alla riunione parteciparono oltre al capo dello stato, il presidente del Consiglio Segni, il V.P. del Consiglio Saragat, il ministro e i sottosegretari agli Esteri, e gli ambasciatori: Manlio Brosio ambasciatore a Washington, Vittorio Zoppi ambasciatore a Londra, Pietro Quaroni ambasciatore a Parigi, Mario Di Stefano ambasciatore a Mosca, Umberto Grazzi ambasciatore a Bonn, Adolfo Alessandrini ambasciatore presso la Nato.

Cfr. anche l'interrogazione presentata dal sen. Sturzo il 24 novembre 1955 al presidente del Consiglio, on. Segni: « In considerazione che, senza alcuna smentita, la stampa quotidiana di ogni colore ha presentato la riunione degli ambasciatori, indetta dal ministro degli Esteri, come culminata al Quirinale sotto la presidenza del presidente della Repubblica, e la visita dei prefetti di prima nomina come una messa a rapporto con delle istruzioni date dallo stesso presidente, il cui testo fra virgolette è stato pubblicato da due quotidiani dell'alta Italia, per conoscere quali provvedimenti egli abbia adottato o intenda adottare, per evitare che le due visite, l'una di omaggio e l'altra informativa, fatte al presidente della Repubblica, possano venire interpretate come la partecipazione attiva di un potere, non responsabile verso il parlamento, all'esercizio del governo che risponde dei propri atti unicamente al parlamento ». E si veda la risposta scritta dell'on. Segni: « L'onorevole interrogante chiede perché il governo non abbia preso provvedimenti nei confronti della stampa per la notizia diffusa a proposito della riunione degli ambasciatori alla presidenza della Repubblica e della visita dei prefetti di prima nomina al presidente della Repubblica.

Il presidente del Consiglio dichiara che nessun provvedimento ha potere di prendere per la pubblicazione di notizie inesatte e che non ritiene di essere tenuto a smentire ogni notizia pubblicata in contrasto con le dichiarazioni a suo tempo contenute in comunicati e notizie emanati dal governo, dai quali risulta che la riunione degli ambasciatori e la visita dei prefetti presso il presidente della Repubblica rientrano nei normali rapporti tra i poteri, secondo le nostre norme costituzionali » (Senato della Repubblica, II Legislatura, *Discussioni*, 2 dicembre 1955, p. 14209).

mento politico importante, una visione organica della situazione internazionale, al fine di determinare, attraverso un'analisi collegiale e approfondita, l'ulteriore azione diplomatica da svolgere per una più efficace difesa dei nostri interessi politici ed economici nel quadro delle alleanze e nell'interesse della collaborazione internazionale e della pace »; qualificava, cioè, implicitamente, la riunione presso il presidente della Repubblica, come udienza per omaggio e doverosa informazione del capo dello stato. In questi limiti non si rinviene motivo di censura per l'iniziativa, che anzi dava modo al presidente della Repubblica di completare accuratamente la propria documentazione sulla congiuntura internazionale e sugli intendimenti del tandem presidente del Consiglio dei ministri-ministro degli Esteri. Un solo profilo ha destato qualche perplessità in quella occasione: sembra che il presidente Gronchi espose francamente il proprio punto di vista procedendo, su alcune questioni, ad un *confronto di opinioni anche con il governo*. Ora è indubbio che una riunione informativa ha una precisa utilità soltanto quando lo scandaglio logico tocchi il fondo dei problemi in ogni interlocutore; tanto più nel campo della politica estera, ove deve essere convenientemente valutato ogni dettaglio. V'è da chiedersi, tuttavia, se sia opportuno che il presidente in simili riunioni allargate, portando il proprio, autonomo contributo intellettuale, chiarisca francamente le proprie tesi o se sia più corretto che ciò avvenga nei contatti orali od epistolari che egli intrattiene con il presidente del Consiglio e/o il ministro degli Affari esteri. In generale non v'ha dubbio che la correttezza esigerebbe che il capo dello stato ponesse soltanto quesiti ed avanzasse richieste di maggiori delucidazioni, senza precisare il proprio punto di vista sui problemi in discussione. Nel caso particolare al nostro esame, si potrebbe obiettare che la « specialità » degli interlocutori (gli ambasciatori sono « legati », ricordiamolo, del capo dello stato, organo delle relazioni con l'estero) renderebbe meno grave la indubbia « stridenza » del comportamento presidenziale, che sarebbe così « ovattato » in un ambiente ben consapevole che le « direttive » di politica estera provengono soltanto dal governo e che, nel sistema italiano non si può assolutamente verificare il caso ricordato da Teodoro Mommsen nella *Storia di Roma*: « Là dove il supremo potere veniva in conflitto col supremo potere, e l'uno dei due consoli proibiva quel che l'altro ordinava, i comandi si neutralizzavano l'un l'altro... ». È, altresì, pacifico che esiste l'obbligo di correttezza per il presidente della Repubblica di informare direttamente, o per tramite del consigliere diplomatico, il ministro degli Affari esteri degli elementi di

giudizio su questioni internazionali, che siano venuti a sua conoscenza attraverso la propria normale attività di relazione (udienze a diplomatici esteri, conversazioni con visitatori italiani e stranieri ecc.), così come il capo dello stato ha l'obbligo, secondo una consuetudine che risale al periodo statutario, di sottoporre al ministro degli Esteri la corrispondenza *ufficiosa* e particolarmente ogni messaggio (in bozza) che egli intenda inviare ad autorità estere e che tocchi materia d'indirizzo politico⁷⁶. Con ciò non s'intende affer-

⁷⁶ Cfr. Morzo, *op. cit.*, p. 79, il quale scrive: «...deriva per il Capo dello stato il *dovere di comunicazione previa* degli atti politici atipici che assumono la forma scritta, o che per la loro importanza vengano preparati e redatti in anticipo per essere espressi in forma verbale pubblica, ed il *dovere di consultazione* in tutti gli altri casi in cui ciò sia possibile ».

È di qualche interesse esaminare i precedenti in materia nei venti anni decorsi. Il presidente EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit., p. 91, con mano *delicatissima* inserisce questa avvertenza alla riproduzione di un memorandum da lui diretto all'ambasciatore d'Italia a Londra Brosio sul problema di Trieste: « L'ambasciatore italiano a Londra, Manlio Brosio, aveva avuto occasione di leggere alcune pagine pubblicate dal presidente nel giugno 1915 a proposito del porto di Trieste nella rivista "La riforma sociale". A chiarire, nell'immutato suo orientamento, quali fossero le sue ulteriori riflessioni sullo stesso problema, il presidente elencava, in una lettera al Brosio, le risoluzioni possibili, avvertendo espressamente che l'invio era fatto "solo a titolo di integrazione tecnica delle cose scritte nel 1915; senza però con ciò volere minimamente interferire con le direttive del Governo" ».

Il presidente Einaudi, tuttavia, non prese soltanto questa iniziativa... accademica. Nella questione triestina il suo intervento fu di notevolissimo conforto alla azione del governo come narra il BARTOLI, *op. cit.*, p. 130: « Einaudi volle solennemente approvare gli accordi di Londra per Trieste, sebbene non si trattasse di un trattato e la sua sanzione non fosse, perciò, costituzionalmente necessaria. Durante i negoziati aveva fatto di più. Trovandosi a Dogliani quando le trattative di Londra erano giunte alla fase decisiva, scrisse a uno dei propri funzionari una lettera perché la facesse leggere al presidente del Consiglio, Scelba: in essa insisteva con garbo ed energia per un rapido superamento delle ultime difficoltà. Questa lettera che Scelba mostrò ai suoi colleghi e ad altri uomini politici, fu utile al Governo per concludere l'accordo ».

Durante la presidenza dell'on. Gronchi, nel marzo-aprile 1957 avvenne un episodio di indubbia gravità che però si risolse pacificamente. Il vicepresidente degli Stati Uniti Nixon, in missione speciale in Europa, aveva visitato il capo dello stato italiano cui consegnò un messaggio del presidente degli Stati Uniti gen. Eisenhower. Secondo la versione della rivista « L'Europeo » (14 aprile 1957) tale messaggio fu letto dall'on. Gronchi in presenza del vicepresidente americano e commentato con adesioni e critiche che interessarono vivamente il sig. Nixon al punto che egli chiese al presidente Gronchi di farne oggetto di trattazione nel messaggio di risposta. La prima notizia del contrasto insorto tra il ministro degli Affari esteri e il presidente della Repubblica sulla tematica della lettera di risposta fu data dal quotidiano « Il Giorno » di Milano, cui seguì, il 4 aprile « Il Giornale d'Italia » che, riferendo le notizie secondo cui un messaggio del presidente Gronchi sarebbe stato fermato dal ministro degli Esteri col pretesto della non disponibilità di un corriere per recapitarlo, così precisava: « Il presidente italiano nella risposta parlava (ma si tratta di indiscrezioni delle quali non assumiamo la responsabilità) della situazione internazionale, dal Medio Oriente alla proposta Bevan per una fascia neutrale in Europa ».

mare che il presidente debba essere limitato rigidamente ad assumere il ruolo di *nuncius* della politica governativa, ma che l'autonomia nella collaborazione vale fintanto che questa non crei posizioni imbarazzanti per il governo o comunque giudicate inopportune. Ed ha ragione il Morzò quando scrive che « l'obbligo convenzionale della consultazione e dell'informazione reciproca implica

Sull'« Europeo » del 14 aprile 1957, Vittorio Zincone, dopo aver rilevato che la risposta del presidente della Repubblica quasi certamente esprimeva il pensiero personale del capo dello stato sulle « questioni aperte » in Africa e in Medio Oriente, così ricostruiva le varie versioni che circolavano negli ambienti politici e diplomatici: « Prima versione: il ministro Martino, d'accordo con Segni tornato nel frattempo da Sassari e messo al corrente della cosa, suggeriva alcune modifiche essenziali formali, come quella di sopprimere la dizione "cosiddetto piano Eisenhower" che pare ricorresse più volte nel documento; seconda versione: il Governo non era d'accordo con Gronchi sulla proposta, che il presidente della Repubblica avrebbe fatto nel messaggio di risposta, di costituire una specie di "pool" degli aiuti americani ai popoli afro-asiatici da amministrarsi da un gruppo di nazioni, comprendente la Francia e l'Inghilterra; terza versione: il Governo era d'accordo sulla proposta del "pool" ma non era d'accordo con l'intenzione che Gronchi avrebbe espresso di includerci anche la Russia; quarta versione: la proposta del "pool" degli aiuti non includeva alcun accenno all'Unione Sovietica e il Governo non era alieno dal sostenerla in via di principio, la riteneva però inopportuna, dato che l'indirizzo della politica americana in questo momento è diverso, e quindi l'Italia si sarebbe esposta a un inutile rifiuto; una quinta versione dice poi che il progetto di Gronchi tendeva ad escludere totalmente la Francia e l'Inghilterra dal Medio Oriente, per introdurre una ingerenza americana fiancheggiata da italiani, tedeschi e giapponesi, il Governo avrebbe respinto questo progetto per non esporsi a una crisi di rapporti con la Francia subito dopo la firma dei trattati europei. È certo che l'abbozzo di risposta riguardava quasi esclusivamente la politica nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, e perciò sembrano meno attendibili (anche se non si possono escludere) le altre versioni che parlano di una presa di posizione di Gronchi a favore della "fascia neutrale" in Europa ».

Naturalmente anche in America si ebbero indiscrezioni di stampa. Il « New York Times » del 14 aprile 1957 così commentava la notizia: « La risposta del signor Gronchi, a quanto si afferma è risentita e certamente contraria alla linea del Governo. Al riguardo si fa osservare, in modo convincente, che il Presidente Gronchi non può ufficialmente agire di propria iniziativa. Egli è stato sempre deciso a fare della carica di Presidente della Repubblica italiana qualcosa di più che una altissima figura decorativa, ma deve mantenersi, d'altra parte, nei limiti costituzionali. Il signor Gronchi è troppo un buon patriota per determinare una crisi ed è facile preconizzare che sarà possibile trovare una soluzione soddisfacente ».

In un colloquio accordato in Palazzo Giustiniani in Roma il 5 novembre 1963 all'autore di queste note, il sen. Gronchi ha ridimensionato l'episodio sostenendo che si trattò di una difformità di valutazione tra lui e il ministro degli Affari esteri *più su dettagli formali che su questioni sostanziali d'indirizzo politico*; che non vi fu rifiuto di trasmissione di messaggio da parte del ministro degli Esteri (si vedano sul punto le pertinenti osservazioni del Morzò, *op. cit.*, p. 80, n. 67), ma soltanto un ritardo di qualche giorno dipendente dal fatto che il ministro degli Esteri Martino era assente da Roma ed il segretario generale del ministero ambasciatore Rossi Longhi preferì attendere il rientro in sede. In ogni modo, *con qualche limitata correzione di forma*, il messaggio fu regolarmente recapitato per i canali diplomatici al Presidente degli Stati Uniti. Cfr. anche BARTOLI, *op. cit.*, p. 177 che dà un resoconto conforme alla versione dell'on. Gronchi.

evidentemente che *nessuno dei due organi implicati agisca ad insaputa dell'altro* »⁷⁷ e perciò in concreto è quanto mai raro il caso di un conflitto acuto tra presidente e governo, che, in ogni modo, va chiuso non certo a vantaggio del presidente che soltanto in via subordinata, in questa materia, fa valere i propri orientamenti. Per quanto riguarda i viaggi internazionali del presidente, le cosiddette *visite di stato*, la prassi repubblicana, inaugurata con la visita di Enrico De Nicola a papa Pio XII⁷⁸, prevede: l'accordo con il governo e nei casi più importanti la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri (autorizzazione della visita); la preparazione di essa attraverso il ministero degli Affari esteri; la presenza costante, durante l'espletamento della missione, del ministro degli Affari esteri accanto al capo dello stato⁷⁹. Analoga procedura si

⁷⁷ MOTZO, *op. cit.*, p. 78. L'unico caso di *resistenza* del capo dello stato ad una esternazione da lui giudicata troppo compromettente in favore dell'indirizzo politico di maggioranza si ebbe quando l'on. De Nicola, capo provvisorio dello stato, ebbe forti perplessità nell'inviare un messaggio di ringraziamento a nome del popolo italiano al presidente degli Stati Uniti per gli aiuti economici elargiti con il Piano Etp, come suggeriva il presidente del Consiglio De Gasperi.

Narra il BARTOLI, *op. cit.*, p. 102: « Un altro contrasto tra il capo dello stato (De Nicola) e il Presidente del Consiglio (De Gasperi) derivò da un telegramma a Truman per ringraziarlo degli aiuti Marshall che, nella vicinanza della campagna elettorale dell'aprile 1948, poteva prendere l'aspetto di un gesto di parte ».

⁷⁸ L'iniziativa di una visita del capo provvisorio dello stato al Pontefice fu personale dell'on. De Nicola ed ebbe l'adesione del presidente del Consiglio on. De Gasperi.

Si confr. la testimonianza dell'ambasciatore Pasquale DIANA, *Vent'anni fa, la visita di De Nicola a Pio XII*, in « Nuova Antologia », agosto 1966, p. 435 ss. Narra il Diana (allora ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede) che fu convocato dall'on. De Nicola « il quale disse che aveva desiderato vedermi per parlarmi della sua intenzione di recarsi a fare visita al Papa, e voleva sapere cosa io ne pensassi e come la sua iniziativa sarebbe stata accolta in Vaticano, pregandomi di iniziare i primi approcci per dare notizia di questa sua iniziativa, e preparare ogni cosa per la visita. Risposi che l'idea mi sembrava buonissima e che in Vaticano ne sarebbero stati certo assai lieti e compiaciuti, che avrei preso subito i primi contatti con i competenti uffici della Segreteria di Stato: *che tuttavia, come funzionario, io dovevo prima parlarne e riceverne l'autorizzazione dai miei superiori del Ministero degli Affari Esteri*. L'on. De Nicola mi interruppe, dicendomi che *naturalmente egli ne aveva già parlato con il Presidente De Gasperi e che quest'era pienamente d'accordo con lui*; ma che aveva voluto parlarne lui stesso di persona prima di tutto — disse cortesemente — per avere il piacere di vedermi; poi perché, preciso e minuzioso come egli era, desiderava di seguire da vicino la trattazione della pratica, ed essere direttamente informato delle conversazioni che avrei avuto, degli accordi da prendersi, delle formalità del ricevimento, dei particolari del cerimoniale, e via di seguito » (il corsivo è nostro).

⁷⁹ Si veda nello scritto del DIANA, *op. cit.*, p. 439 ss. quali problemi politici sollevò la visita del capo provvisorio dello stato in Vaticano nell'imminenza dell'inizio dei lavori da parte dell'Assemblea costituente e per il desiderio della Santa Sede « di essere rassicurata che tali sentimenti (cattolici) non erano mutati e che il Concordato avrebbe continuato ad essere rispettato non solo nella forma, ma anche nello spirito ».

La visita del presidente Gronchi nell'Unione Sovietica, nel 1959, fu autoriz-

osserva per gli inviti che il presidente fa a capi di stato esteri per una visita al nostro paese. Se si riflette che, per antica tradizione, la visita di stato costituisce un prezioso strumento per sottolineare la volontà politica di riannodare od esaltare relazioni di amicizia, di alleanza, di convergenza d'interessi o di semplice mutuo rispetto fra le nazioni, è naturale che sia proprio il Consiglio dei ministri, nell'ambito delle proprie attribuzioni in sede di deliberazione dell'indirizzo di politica estera, a valutarne, nei casi più importanti o nei momenti più delicati, l'opportunità nel quadro della politica prescelta. Ed è, perciò, anche chiaro che tali essendo gli scopi di una iniziativa del genere, le esternazioni del presidente della Repubblica debbano essere accuratamente e responsabilmente *concordate* con il governo, per evitare la perdita di prestigio che al capo dello stato verrebbe da una incauta condotta poi sconfessata dal governo della Repubblica che, se ancora pervicacemente perseguita, si potrebbe concretare in un tipico « attentato alla Costituzione »⁸⁰. In

zata con deliberazione del Consiglio dei ministri. Nella seduta della Commissione affari esteri della Camera dei deputati del 19 febbraio 1959 il ministro degli Esteri on. Pella dichiarò, infatti, che « Allorquando il Governo italiano ebbe notizia dell'invito che il Governo sovietico aveva intenzione di rivolgere al Presidente della Repubblica, in sede governativa vennero accuratamente valutate le ragioni che potevano militare a favore o contro l'accettazione dell'invito, anche in relazione alla volontà di distensione comune a tutti i paesi del mondo. Unanime fu la decisione del Governo di suggerire al Capo dello stato l'accettazione dell'invito, nel rispetto d'alcune esigenze fondamentali, fra le quali principalmente:

a) che rimanesse salda e chiara la posizione dell'Italia di ferma fedeltà all'alleanza atlantica;

b) che altrettanto salda e chiara apparisse la volontà del Governo di continuare nell'interno la strenua difesa della libertà e delle istituzioni democratiche.

Nessuna attenuazione di tali capisaldi sarebbe stata ammissibile; né d'altra parte, vi potevano essere dubbi sulla permanente, ferma volontà del Presidente della Repubblica di esserne efficace difensore ». (Cfr. *Bollettino delle Commissioni*, Comunicato sede referente della III Commissione Affari Esteri, p. 3). Si veda la parte « Viaggi all'estero del Presidente della Repubblica », in *ELIA, Osservazioni sui poteri del Presidente della Repubblica e sul loro esercizio*, in « *Giurisprudenza Costituzionale* », 1960, p. 451 ss.

⁸⁰ Cfr. Morzo, *op. cit.*, p. 76: « Il capo dello stato... non può materialmente voler esordire all'estero, coinvolgendo nelle proprie personali opinioni l'indirizzo governativo. Perché non solo un suo intervento del genere sarebbe privo di valore concreto, ma confonderebbe l'autonoma posizione rappresentativa di cui egli è titolare con le posizioni contingenti di indirizzo politico di maggioranza... Per lo stesso motivo l'on. Gronchi dichiarava, come si è rilevato, di inibirsi le "proposte concrete". Ma anche, come è plausibile ritenere, per escludere qualsiasi possibilità di intempestiva interferenza sull'indirizzo politico *in itinere*, per assicurare cioè dal punto di vista formale il principio della sua *estranietà* rispetto all'azione in corso a organi preordinati ». In effetti, il presidente Gronchi non sempre si astenne dall'avanzare « proposte concrete ». Si veda quanto scrive il BARTOLI, *op. cit.*, p. 170: « Poi, poco prima della partenza per gli Stati Uniti (1956), Gronchi aveva concesso una conversazione al giornalista Edmund Stevens del "Christian Science Monitor" »

questo contesto non v'è molto spazio per l'autonomia della collaborazione del presidente: egli dovrà orientare la sua « parte » nel viaggio sul disegno politico che il governo della Repubblica persegue, non rendendosene certamente cieco strumento o meccanico « nuncius », ma neanche estemporaneo critico o distaccato portatore⁸¹. Laddove il presidente concorderà, potrà *particolarmente* sottolineare l'opportunità di certe soluzioni, negli altri casi farà costante riferimento alla volontà del governo della Repubblica, che non è e non può essere riferita correttamente, in questa fase, soltanto come *indirizzo politico di maggioranza*. Il ruolo del presidente negli « incontri di stato » è certamente il più delicato di tutta la sua « posizione » di capo dello stato. Mentre nel protocollo del periodo statutario gli incontri dei sovrani avvenivano secondo un calendario che prevedeva molte manifestazioni sociali o mondane che naturalmente facilitavano contatti diretti, ma una *sola, importante* sede di esternazione politica cioè il discorso al *brindisi* del pranzo di gala, tradizionalmente preparato dal ministro degli Affari esteri e letto dal sovrano; la prassi attuale ha registrato incontri del presidente della Repubblica con alti capi di stato in *conferenze di lavoro* tenute con le stesse modalità di quelle usate dalle delegazioni governative. Non ci sembra che la soluzione di porre il presidente della Repubblica insieme con il ministro degli Affari esteri e i collaboratori di quest'ultimo in *diretto colloquio politico* con la controparte sia produttiva di chiarezza di posizioni e risponda a

il quale aveva riferito certe parole che non mancarono di fare impressione. "Parlerò da Presidente a Presidente" aveva dichiarato il capo dello stato, secondo Stevens, riferendosi ai suoi colloqui con Eisenhower; e si sarebbe anche espresso assai esplicitamente in favore del riconoscimento della Cina e su altre questioni controverse » e più avanti, *op. cit.*, pp. 171-72 cfr. la ricostruzione dei contatti avuti dal presidente Gronchi con l'ambasciatore dell'URSS a Roma, Bogomolov, su un abbozzo di soluzione del problema tedesco da proporre ad Eisenhower e *non conosciuto esattamente dal governo italiano*, se non tramite le informazioni date dal consigliere diplomatico del presidente della Repubblica ministro Lucioli « *il quale, di propria iniziativa, credette di assistere alla conversazione* » tra il capo dello stato e l'ambasciatore sovietico. Il TESAURO, *Manuale di diritto costituzionale*, Napoli 1958, p. 98, scrive: « La carta costituzionale non potendo indicare in modo particolareggiato tutte le multiformi manifestazioni dell'attività del Capo dello Stato che possono essere causa di danni e pericoli per la vita costituzionale, con una norma di carattere generale vieta qualunque attività che comporti un attentato alla Costituzione o, perciò stesso, sancisce l'obbligo di osservanza non solo della Costituzione e delle leggi, ma anche delle norme di correttezza. Anche il fatto, invero, di non soddisfare le esigenze di opportunità e di convenienza imposte dalle norme di correttezza può determinare, in alcune circostanze, un turbamento dell'equilibrio delle forze politiche e, quindi, dar luogo ad un attentato della Costituzione ».

⁸¹ Si veda MOTZO, *op. cit.*, p. 73; *contra* VALENTINI, *op. cit.*, p. 45 il quale sostiene che il presidente della Repubblica assume il ruolo di *portavoce* dell'indirizzo di politica estera seguito dal governo.

correttezza. Il presidente della Repubblica svolge la sua collaborazione, attraverso la consulenza, nel quadro dei rapporti interni con il governo, ma non può assumere veste di capo-delegazione o di *speaker*, né tantomeno occasionare eventuali contestuali rettifiche o messe a punto da parte di altre autorità al suo seguito e neppure essere coinvolto nel dialogo che avviene al livello esecutivo⁸².

⁸² La visita nell'Unione Sovietica del presidente Gronchi, da questo punto di vista, dette lo spunto ad alcuni rilievi. Nella seduta del 19 febbraio 1959, cit., della Commissione esteri della Camera l'on. Malagodi, dopo aver premesso « che in base agli articoli 89 e 90 della Costituzione il Governo è l'unico effettivo responsabile della politica estera del Paese, così come è responsabile per tutti gli atti del Presidente della Repubblica », si dichiara sorpreso « nel riscontrare che il Capo dello stato è stato Capo della Delegazione italiana, e ne trae l'opinione che il Governo cade in un errore grave, che potrebbe avere gravissime conseguenze sul piano politico e costituzionale se venisse ripetuto nuovamente. Il Presidente della Repubblica infatti è il *defensor libertatis*, il garante dell'unità nazionale, il rappresentante degli interessi permanenti della Nazione, e non può, quindi, essere coinvolto in discussioni politiche nelle quali vengano dibattuti problemi internazionali contingenti. Precisa, a questo punto, che le sue critiche non investono la persona del Presidente della Repubblica, in base alla Costituzione politicamente irresponsabile, ma la responsabilità politica del Governo della Repubblica ». (Cfr. *Bollettino delle Commissioni*, cit., p. 8).

Anche il viaggio negli Stati Uniti e nel Canada del presidente Gronchi dette luogo, per alcuni discorsi pronunciati dal capo dello stato, a polemiche e dissensi. Nonostante il presidente nel discorso di fronte al Congresso degli Stati Uniti asserisse « *Non pretendo di avanzare e discutere proposte concrete, non sarebbe del resto il mio compito* » e così chiarisse la impostazione della sua esposizione: « Desidero quindi, e considererei pienamente raggiunto lo scopo del mio viaggio se vi riuscissi, far convergere la vostra attenzione, sia pur brevemente, sulla posizione attuale dell'Italia e sui suoi maggiori problemi, nonché sulla valutazione che essa fa degli sviluppi in corso nei rapporti internazionali » (*Al popolo Americano, al Parlamento Canadese, alle Nazioni Unite*, suppl. al fascicolo di maggio 1956 della rivista « Documenti di vita italiana », edita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, p. 8); nonostante che riconfermasse nella conferenza stampa al « National Press Club » questa direttiva con le esplicite parole: « Nel mio paese sono stato accusato varie volte di voler sommare insieme i poteri presidenziali e quelli di governo. *Conosco i limiti dei miei poteri e so che questi non mi consentono di avanzare proposte concrete.* Ma posso riconfermare il mio pensiero anche per l'esigenza pratica che venga coordinato il lavoro dei vari enti internazionali già in vita », tuttavia non si può non convenire con quanto scrive lo SPAGNA-MUSSO nel suo acuto documentato lavoro: *Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e nel Canada*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1956, p. 171: « È da ammettersi, peraltro, che nell'ambito dell'orientamento di politica estera sostenuto dal Governo il Presidente della Repubblica abbia dato sfumature ed accenti personali che rappresentano di conseguenza un suo autonomo contributo ». « Bisogna allora convenire sul fatto che vi sia stata un'effettiva partecipazione del Capo dello stato all'attuazione, non sembra anche alla determinazione, dell'indirizzo politico in uno specifico settore della politica estera italiana » (il corsivo è nostro). Diagnosi precisa e confermata, anche, per quanto riguarda il « contributo » offerto dal capo dello stato e accolto dal governo in patria, da quanto registra il BARTOLI, *op. cit.*, p. 183, a proposito della strategia presidenziale nella gravissima questione di Suez: « Durante la prima fase della crisi di Suez nel 1956, era noto che il Presidente della Repubblica premeva sul Governo per indurlo a seguire una politica

E poiché il problema è protocollare, bisognerebbe evitare questi « colloqui allargati », distinguendo con precisione la parte celebrativa, cui la partecipazione del presidente è naturale e non causa eventuali pregiudizi, da quella *politica* che dovrebbe esaurirsi in contatti al livello degli esecutivi, semmai preceduti e conclusi da due colloqui dei capi di stato alla sola presenza dei ministri degli Esteri, uno a carattere informativo, l'altro a carattere ricognitivo e riassuntivo ⁸³.

assai moderata verso l'Egitto e distinta dagli alleati... *Si sapeva che il Presidente del Consiglio Segni faceva continue insistenze al Ministro Martino trasmettendogli da Roma i desideri e i pareri che venivano dal Quirinale.* Di qui, le oscillazioni e le ambiguità del nostro atteggiamento, che solo alla fine corrispose a quello degli Stati Uniti e degli altri Paesi occidentali » (il corsivo è nostro).

Cfr. BARTOLI, *op. cit.*, p. 230: « A me sembra che dovrebbero essere evitati, specialmente, gli interventi presidenziali nella politica attiva, interna ed estera, come per esempio nei negoziati internazionali. Il risultato del viaggio a Mosca (di Gronchi) nel 1960 può servire di avvertimento e ricordare che le visite tra Capi di stato, in regime parlamentare, non servono ad affrontare e a decidere problemi controversi, ma a conservare e rinnovare simpatie e amicizie ».

⁸³ In effetti la prassi corrente, nelle visite di stato, distingue nettamente gli impegni dei capi di stato da quelli dei ministri degli Esteri o capi di governo che li accompagnano. A livello dei secondi avviene la *discussione degli affari correnti*. Tra i capi di stato hanno luogo, invece, due tipi di conversazione: un *colloquio riservato* all'inizio ed una *breve conversazione conclusiva* alla presenza dei ministri degli Esteri in un salotto o intorno a un tavolo, alla fine. Questa materia del protocollo delle visite di stato è meno « bizantina » di quanto possa a prima vista apparire. Ben a ragione il LEISNER, *op. cit.*, p. 382 scrive: « Un'altra, poco studiata, facoltà governativa di porre in essere norme generalissime, spettante al Governo in virtù del suo "potere estero", che anche praticamente "crea" (o rende attuale) norme di diritto interno, è il "potere protocollare": l'esecutivo invita autorità straniere ed emana, al riguardo, direttive protocollari a tutti gli organi, anche "autonomi" dello stato per quanto concerne l'accoglienza dovuta agli ospiti. Che tale competenza si fondi su una norma di diritto internazionale pubblico (*courtoisie*), trasformata in diritto interno dall'art. 10 della Costituzione, o sul potere estero direttamente, spettante al Governo in virtù della distribuzione generale delle competenze costituzionali, certo è che essa non si esaurisce nella facoltà di emanare ordini concreti, bensì permette senz'altro l'esercizio di una potestà "quasi regolamentare", paragonabile ad una vera e propria legislazione interna in mancanza di limiti normativi speciali ». Con legge 8 luglio 1950 n. 572 è stata istituita presso il ministero degli Esteri la carica di *capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica*. In base all'art. 2 del provvedimento: « Il capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica, d'intesa con le amministrazioni interessate, cura il protocollo delle cerimonie ufficiali alle quali partecipino Capi di stato esteri, ovvero rappresentanze diplomatiche, delegazioni e personalità estere. In particolare, introduce gli ambasciatori e ministri plenipotenziari presso il Presidente della Repubblica e cura il protocollo dei viaggi del Presidente stesso all'estero ».

L'art. 4 stabilisce che « Il capo del cerimoniale diplomatico della Repubblica è nominato con decreto del presidente della Repubblica, su proposta del ministro per gli Affari esteri, sentito il Consiglio dei ministri, ed è scelto fra gli ambasciatori e i ministri plenipotenziari di 1ª classe. Egli partecipa di diritto alle funzioni collegiali alle quali sono chiamati i direttori generali del ministero degli Affari esteri ».

2. *Il Consiglio dei ministri, il presidente del Consiglio ed il ministro degli Affari esteri.* - Il primo atto col quale il Consiglio dei ministri⁸⁴ viene ad esercitare le attribuzioni che le norme e la prassi ad esso conferiscono nella formulazione dell'indirizzo di politica internazionale è, in sede di esame ed approvazione delle dichiarazioni programmatiche che il presidente del Consiglio dei ministri predispose per la presentazione del nuovo governo alle Camere, la deliberazione della parte della relazione che si riferisce alla valutazione della situazione internazionale e delle scelte politiche compiute o da compiere⁸⁵. L'organo collegiale si colloca, tuttavia, già *ab initio* in una sede *arretrata*, quasi di *registrazione e di controllo* di scelte di fondo, operate in una *fase preliminare* nella quale i soggetti agenti sono stati il presidente della Repubblica, il titolare dell'incarico di formare il governo, i segretari e/o le direzioni dei partiti che compongono la coalizione governativa. Spesso la parte delle dichiarazioni programmatiche relativa all'indirizzo di politica estera, a scanso di equivoci nella delicatissima materia, riproduce pedissequamente il testo — se ne sia stato approntato uno — del protocollo d'accordo siglato dall'incaricato e dai segretari o plenipotenziari dei partiti che danno vita alla coalizione di governo. La successiva attività del Consiglio dei ministri — nel settore — non denota un miglioramento dell'incidenza e della effettiva posizione: in altre parole l'organo collegiale potrebbe spiegare in pieno le risorse intellettuali, la fantasia politica, la preparazione dei suoi componenti, *soltanto* se fosse più ristretto e strutturato come il *Cabinet* britannico, i cui membri, come abbiamo visto, ricevono, sommarizzata, la raccolta quotidiana dei telegrammi in arrivo e partenza al Foreign Office. In realtà i ministri italiani seguono la condotta della politica estera secondo le inclinazioni personali, la loro conoscenza delle lingue e delle civiltà del mondo, ma non v'è alcuna organizzazione istituzionale (una segreteria del Consiglio dei ministri) che, a somiglianza di quanto compie il *Cabinet's office*, promuova la « circolazione » della documentazione indispensabile per approfonditi dibattiti di politica estera e le relative deliberazioni. Usualmente, invece, i ministri, i quali seguono sulla stampa l'andamento della congiuntura politica internazionale, vengono investiti senza *preavviso e preparazione specifici* (senza, cioè, né una relazione scritta del ministro degli Esteri; né una rassegna delle soluzioni alternative per

⁸⁴ Il CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano 1959, p. 117, definisce il Consiglio dei ministri « certamente l'organo di Governo più importante, sia per l'ampiezza, sia per la rilevanza delle sue attribuzioni ».

⁸⁵ Cfr. quanto scrivono a proposito il CUOCOLO, *op. cit.*, p. 118 ed il CUOMO, *Unità e omogeneità*, cit., p. 194.

le questioni che si vanno a discutere; né un riassunto delle mosse preparatorie, dei sondaggi compiuti dai nostri ambasciatori, i quali spesso inviano al ministero delle relazioni che sono saggi ricchi di autentico acume politico e diplomatica preveggenza), vengono investiti — si diceva — di questioni internazionali, anche gravi, attraverso una relazione orale del ministro degli Esteri, cui segue una discussione e quindi un'approvazione tacita od espressa. Tra la relazione del ministro e la discussione non *v'è tempo* per lo studio dei dispacci e per la meditazione, cioè per un'attività di riflessione che è *indispensabile* per qualificare un apporto intellettuale, non diciamo di pari livello rispetto a quello del presidente del Consiglio o del ministro degli Esteri, ma almeno di quello di un « columnist » di politica estera che commenta gli avvenimenti su un giornale quotidiano ⁸⁶.

D'altra parte, e ciò deve essere ben sottolineato, non possono interamente soccorrere i ministri gli « uffici esteri » dei partiti o gli specialisti dei gruppi parlamentari, per la semplice ragione ch'essi — a meno che avvengano deprecabili fughe di documenti — non dispongono della documentazione di prima mano, così ricca di sfumature e di dettagli da inquadrare ed interpretare, di punti oscuri da illuminare con l'ausilio dei precedenti. Ed è questa, principalmente, la ragione, a nostro sommo avviso, per la quale il Consiglio dei ministri non ha compiuto sostanziali progressi, sin dal periodo statutario, dalla posizione di sede di *registrazione o controllo arretrato* delle scelte decise dal tandem presidente del Consiglio-ministro degli Esteri, magari confortate da rapide consulta-

⁸⁶ È questo il motivo per il quale il vicepresidente del Consiglio dei ministri nel secondo governo dell'on. Moro, on. Nenni (*leader* del secondo partito — per importanza — della coalizione) ha chiesto ed ottenuto un « consigliere diplomatico » di sua fiducia, nella persona di un diplomatico *distaccato* presso il suo ufficio a Palazzo Chigi. D'altra parte, come ben osserva il GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma 1950, pp. 260-61, « È del tutto naturale che ad un ministro, specialmente se non gli si addossi anche l'onere di dirigere un dicastero, venga affidata specialmente una competenza di direttiva, impulso e coordinamento in ordine a taluno degli accennati gruppi di attività dello stato. In tal modo, egli viene posto accanto, come suo immediato collaboratore, allo stesso Presidente del Consiglio. Ed ecco introdursi nella prassi la designazione di vicepresidente, suggerita dalla stessa accennata funzione e perciò niente affatto onorifica » (il corsivo è nostro).

⁸⁷ Nei primi anni dopo la liberazione, nei governi Bonomi, Parri e De Gasperi funzionò informalmente per i problemi della politica estera un Consiglio di gabinetto, cioè un comitato ristretto del Consiglio dei ministri, del quale facevano parte i principali *leaders* entrati nel governo.

Si passò, poi, alla prassi delle consultazioni con le segreterie dei partiti della coalizione, quando alcuni dei *leaders* determinanti ritennero di non abbandonare la direzione del partito per entrare nel governo.

Nelle memorie del TARCHIANI, *Dieci anni tra Roma e Washington*, Milano

zioni con i segretari dei partiti della coalizione⁸⁷. Anzi abbiamo notato, in momenti gravi per l'equilibrio internazionale, che il Consiglio dei ministri spesso rimane « tagliato fuori » dal processo di *decision-making* che partendo dall'impulso del tandem presidente del Consiglio-ministro degli Esteri, dopo consultazioni con le segreterie dei partiti della coalizione, sbocca direttamente in una delle due Camere con dichiarazioni e richiesta di un voto di fiducia.

Se, dunque, formalmente il Consiglio dei ministri rimane l'organo di deliberazione della politica estera, questa sede funziona non *regolarmente*, ma *intermittentemente*; il principio della *collegialità*, che informa le deliberazioni consiliari, viene ad essere di fatto limitato dal difetto di informazioni tempestive e riservate per i componenti del collegio, cosicché molte direttive che appaiono all'esterno come emanate dall'organo consiliare, sono in realtà già state decise dal tandem presidente del Consiglio dei ministri-ministro degli Esteri e vengono a trovarsi in avanzato stato di esecuzione quando il Consiglio stesso ne viene investito ufficialmente attraverso una relazione del ministro degli Esteri o del presidente del Consiglio⁸⁸. La partecipazione del nostro *premier* alla *determinazione* (che appartiene, come abbiamo visto, istituzionalmente al

1955, p. 76, v'è traccia delle obiezioni procedurali mosse in Consiglio di gabinetto, nel governo Parri, dai ministri Togliatti e Nenni alla proposta di dichiarare guerra al Giappone « mostrando essi di temere che nazioni maggiori o minori potessero, in base all'armistizio, opporsi alla nostra azione. De Gasperi (ministro degli Esteri) stimava questa posizione infondata perché due dei tre Grandi erano già uno promotore, l'altro consenziente. Il presidente Parri, Brosio e Ruini erano del parere di procedere alla dichiarazione di guerra e di esaminare in seguito le vie della concreta partecipazione. Lo stesso giorno venivo telegraficamente autorizzato ad informare in via preliminare e confidenziale il Presidente Truman che il governo italiano era di massima favorevole a dichiarare guerra al Giappone » (il corsivo è nostro).

⁸⁸ Il GUARINO, *op. cit.*, p. 935, così riassume le rispettive attribuzioni dell'organo collegiale e del presidente del Consiglio: « Sembra, infatti, che tutti gli atti del Governo, che siano esercizio di poteri politici, debbano essere deliberati dal Consiglio dei ministri. È vero che la formula del 1° comma dell'art. 95 della Costituzione sembrerebbe sancire deliberatamente che è il Presidente del Consiglio che « dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile », ma i lavori preparatori chiariscono: che fu posto espressamente il quesito se la politica generale del Governo dovesse essere stabilita dal Consiglio dei ministri o dal Presidente del Consiglio e la decisione pressoché unanime fu per la prima soluzione; che la posizione preminente del Presidente del Consiglio doveva intendersi relativa solo alla attuazione della politica così deliberata; che la formula « il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile » non poteva significare che egli stabilisse da solo questa politica perché già in un articolo precedente, con il sancire che il Governo della Repubblica si compone del Presidente del Consiglio e dei ministri, si era previsto il necessario concorso dei ministri... Deve, perciò, affermarsi che si è fuori dell'ambito dell'indirizzo politico del Governo sia quando l'atto riflette materie che si sottraggano all'influenza della maggioranza, sia quando l'atto non risulta deliberato dal Consiglio dei ministri ».

Consiglio dei ministri) ed alla *direzione* (che spetta, istituzionalmente, al ministro degli Affari esteri)⁸⁹ della politica estera si è mantenuta ben rilevante, così come già si notò per il periodo statutario. L'obbligo, sancito dall'art. 9 del regio decreto 14 novembre 1901, per il ministro degli Esteri, di « conferire con il presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni che impegnano la politica del governo nei rapporti con i governi esteri », tutt'ora vigente, è la traduzione in clausola operativa della norma costituzionale in base alla quale il *premier* dirige la politica generale del governo e mantiene l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. Dunque, la consultazione del ministro degli Esteri con il presidente del Consiglio deve essere *preventiva*, per ogni iniziativa di una certa importanza, e deve trovare il *premier* perfettamente aggiornato sull'andamento della situazione internazionale, talché la consultazione sia proficua e risolutiva. Forse è questa l'esigenza che ha creato una figura non ancora ben definita sul piano istituzionale, qual è quella del *consigliere diplomatico del presidente del Consiglio dei ministri*; e forse è anche quella di esercitare un penetrante controllo sull'operato del ministro degli Esteri, attraverso l'accesso diretto — e non mediato — alle fonti d'informazione, ai dispacci in arrivo e partenza, alle « confidenziali » degli ambasciatori; documentazione tutta, questa, che può essere convenientemente studiata ed apprezzata soltanto da uno specialista, qual è un diplomatico di carriera, di rango notevole e, quindi, fornito anche di una

⁸⁹ Va registrata l'importante osservazione contenuta nella *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., pp. 47 e 48: « In un certo senso si ha la sensazione che il principio esclusivo, secondo cui spettava al Ministero degli Esteri di assommare in sé tutti i poteri e tutte le competenze nei rapporti internazionali, abbia subito e ancor più subirà in prosieguo di tempo delle profonde trasformazioni... Il principio esclusivo della competenza del Ministro degli Affari esteri è stato ribadito negli statuti delle principali Organizzazioni internazionali (Onu, Consiglio d'Europa, Osa ecc.). Tuttavia, recentemente, si sono verificate altre importanti deroghe. Sia il trattato istitutivo della Ceca sia quello di Roma della Comunità economica europea hanno previsto (art. 77 e 146 rispettivamente) che, a comporre il Consiglio ministeriale ("di Ministri" e non "dei Ministri" dice significativamente l'art. 7 della Ceca), "ogni Governo vi deleghi uno dei suoi membri". Il Ministro delegato può quindi essere il Ministro degli Esteri, ma non necessariamente questo. Può essere anzi un Ministro tecnico, come in pratica si è verificato sovente, e quasi sempre per l'Italia. Lo spirito dei due trattati, in realtà, si è orientato verso l'esigenza di delegare un Ministro (degli Esteri, dell'Industria, delle Finanze, dell'Agricoltura, dei Trasporti, ecc.) a seconda della materia trattata. Ora sembra realistico considerare queste deroghe non come un'eccezione ma come un orientamento nuovo dovuto da un lato al moltiplicarsi dei rapporti internazionali in tutti i campi ed a tutti i livelli; dall'altro alla sempre crescente importanza che la competenza tecnica va prendendo nei rapporti internazionali » (il corsivo è nostro). Cfr. anche quanto scrive KOGAN, *The politics of Italian foreign policy*, Londra 1963, p. 70.

sufficiente esperienza delle cose estere e di casa nostra⁹⁰. I modi di esercizio delle attribuzioni del presidente del Consiglio; il fatto, poi, che spesso egli abbia assunto personalmente il dicastero degli Affari esteri; la sua sempre più frequente apparizione sulla scena internazionale, *anche senza l'accompagnamento del ministro degli Esteri*; la parte infine, per molti aspetti decisiva, giocata in occasione delle due conferenze della pace di Versailles nel 1918 e di Parigi nel 1947; sono tutti elementi che hanno confermato la tendenza, manifestatasi durante l'intero periodo statutario, dell'espansione del ruolo del presidente verso il traguardo della *funzione direttiva primaria*⁹¹. Ma è altresì un processo che trova, sul piano giuridico, ostacoli quasi insuperabili, in quanto l'ordinamento italiano è tra quelli che prevedono, rispetto al governo, la *collegialità delle decisioni politiche*⁹² ed esclude l'esistenza di una gerarchia in senso proprio tra presidente del Consiglio e ministri⁹³. Onde l'espletamento di compiti propri del presidente del Consiglio nei confronti dei ministri, e particolarmente del ministro degli Affari esteri, avviene senza ledere l'indipendenza di essi: attraverso un rapporto di direzione, espressamente previsto dalla Costituzione, che permette al primo ministro di mantenere quell'unità di indirizzo politico e amministrativo della quale egli è, *ab initio*, l'elemento creatore e caratterizzante⁹⁴.

Il rapporto di direzione si concreta, da parte del presidente, nell'esercizio di poteri di stimolo e di controllo e nell'obbligo, da parte dei ministri, di previa comunicazione al *premier* delle iniziative, delle pubbliche dichiarazioni e di ogni altro atto che

⁹⁰ Questo incarico ha origine nel periodo degasperiano. Ci informa ADSTANS, *op. cit.*, pp. 70-1, che dopo la nomina dell'on. Nenni a ministro degli Esteri (giugno 1946), al quale successe, poi, l'on. Sforza, il presidente del Consiglio De Gasperi dall'ottobre 1946 fino al luglio 1951 (epoca del suo ritorno alla direzione del dicastero) « *si tenne quotidianamente al corrente della politica internazionale, attraverso i telegrammi e le relazioni più notevoli dei nostri capi missione all'estero. Al Viminale una sezione speciale della sua Segreteria si manteneva in rapporto continuato col Ministero degli Esteri nell'intento di seguire da presso gli avvenimenti* ». Il funzionario responsabile del servizio fu dapprima denominato *segretario diplomatico* del presidente del Consiglio, poi *consigliere diplomatico*.

⁹¹ DE CESARE, *Il Ministero Zanardelli-Giolitti ed il nuovo ruolo della presidenza del Consiglio*, in « *Rassegna parlamentare* », I, marzo 1959, p. 173 ss.; PREDIERI, *op. cit.*, p. 86; CUOCOLO, *op. cit.*, pp. 162 ss., 174 ss.; BALDINI, *Alcuni aspetti della figura del Pres. del Consiglio dei Min. nell'ordinamento italiano*, in « *Studi politici* », 1960, 1.

⁹² Cfr. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pp. 255, 256; MORTATI, *op. cit.*, pp. 472, 473; ESPOSITO, *op. cit.*, p. 236.

⁹³ Vedi LUCIFREDI, *La nuova costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino*, Milano 1952, p. 187.

⁹⁴ Cfr. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 216 ss.; MORTATI, *op. cit.*, p. 472 ss.

possa impegnare la politica generale del governo. Il *premier* ha un potere di *sospensione* degli atti ch'egli ritenga non confacenti all'indirizzo politico fissato od inopportuni; ma, ove il ministro insista, prevale il principio della collegialità e la questione viene decisa in Consiglio dei ministri. Anche l'attribuzione al presidente del Consiglio della rappresentanza generale del governo nei rapporti esterni osserva un limite nell'obbligo di non *anticipazione* su quelle materie d'indirizzo politico sulle quali il *premier* sappia o presuma che esistano divergenze di opinioni tra i ministri, in modo che non venga annullato il principio della collegialità con la forza del fatto compiuto⁹⁵.

Abbiamo sottolineato espressamente questo « punto » per porre in risalto il fatto che la posizione del ministro degli Esteri nei confronti del presidente del Consiglio è tutt'altro che sfornita di mezzi di resistenza di rapido azionamento per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica attraverso episodi di un *contenzioso politico* che potrebbero culminare nelle dimissioni del capo del dicastero, ma che, passando attraverso la fase dell'« appello al Consiglio dei ministri », produrrebbero inevitabilmente una chiarificazione dei termini del problema nonché una delineazione più precisa delle scelte da compiere.

L'esistenza di una *sede formale di appello* (dal momento che, come abbiamo visto, si è attuato un arretramento dell'intervento del Consiglio dei ministri) è una garanzia che non deve essere sottovalutata, per quanto concerne la condotta della politica estera nel complesso quadro di influenze ed interferenze sulla formazione di essa, che abbiamo finora descritto. Questa fase permette una più completa decantazione; riassorbe e qualifica, quasi legittimandole, le

⁹⁵ Il TOSCANO, *L'Italia e la nascita delle alleanze occidentali collettive post belliche*, in « Nuova Antologia », luglio 1961, p. 316 riporta un episodio assai interessante che concerne l'on. De Gasperi, presidente del Consiglio dopo la consultazione elettorale del 18 aprile la quale, per la prima volta, nella storia del nostro paese, faceva coincidere la carica di *leader del partito di maggioranza assoluta con quella di premier*. Scrive il Toscano che De Gasperi « Ricevendo il nuovo segretario generale di Palazzo Chigi, conte Zoppi, lo intrattene su certe notizie pervenutegli secondo le quali Bevin aveva espresso il desiderio di potersi incontrare con lui. De Gasperi chiese allora quale motivo potesse spingere Bevin a tale progetto e disse a Zoppi che la politica estera era " *la politica del Governo e non di De Gasperi o di Sforza* ", aggiungendo che, per quanto si riferiva al Patto di Bruxelles, era stato casomai il conte Sforza a spingersi un po' troppo innanzi mentre egli aveva piuttosto agito da remora » (il corsivo è nostro). D'altra parte, il conte SFORZA, in *Cinque anni a Palazzo Chigi, La politica estera italiana dal 1947 al 1951*, Roma 1952, nell'Avvertenza sottolinea: « E per me un grato dovere aggiungere che Alcide De Gasperi, *cui sempre mostrai i passaggi più importanti dei miei dispacci, mi espresse ogni volta la sua solidale simpatia* » (il corsivo è nostro).

eventuali decisioni del *gabinetto di fatto* formato dal *premier* e dai segretari dei partiti di coalizione; prepara, inoltre, agli interventi, nei limiti della sua posizione e dei suoi poteri, il presidente della Repubblica e permette lo schieramento dei gruppi parlamentari. Dobbiamo considerare, infatti, tale ipotesi, non già nella prospettiva dell'*ordinaria amministrazione*, ma in quella di una gravissima, rapida crisi della situazione internazionale con le inevitabili conseguenze sulla politica interna: un conflitto tra presidente del Consiglio e ministro degli Esteri potrebbe scaturire, in effetti, da errori di valutazione, da dissociazione irreparabile tra momento tecnico e momento politico, da incontrollate, umane passioni. Ebbene: la discussione *obbligata* in Consiglio dei ministri darà il tempo alle altre sedi di *decision-making*, secondo le rispettive competenze, di pronunciarsi e alla opinione pubblica di prepararsi a comprendere e a reagire.

Il ministro degli Affari esteri collega il *livello costituzionale* di determinazione della politica estera in cui sono attori il presidente della Repubblica, il presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri ed il parlamento (livello delimitato da un lato dall'area dell'ordinamento internazionale e dall'altro dallo stimolatore intermittente costituito dal circuito corpo elettore-opinione pubblica-parlamento) all'apparato sottordinato (di alta amministrazione), svolgendo una attività che il Mortati ha acutamente definito di « indirizzo politico minore ». Questo è « minore » poiché è un'attività di indirizzo subordinata all'indirizzo politico generale, ma assai importante in politica estera la quale, materiata com'è di imprevisto e di emergenza, può anche *rovesciare* l'ordine di derivazione e portare, anche se provvisoriamente, l'indirizzo politico minore, con la compressione delle altre sedi decisionali, a sovrapporsi, modificandola, alla linea direttiva di politica internazionale deliberata dal Consiglio dei ministri. Nel ministro degli Esteri momento politico e momento tecnico tendono a coincidere, sia perché l'attività in cui è impegnato personalmente il capo del dicastero è qualitativamente identica a quella svolta dagli alti funzionari dell'apparato di settore (gli ambasciatori ed i ministri plenipotenziari), sia perché una valutazione politica, in questo campo, non può assolutamente prescindere dall'ausilio tecnico ⁹⁶.

⁹⁶ Il ministro degli Esteri, come osservava il Tittoni in Senato, nel dicembre 1903, « non deve dire parole che non si propongano uno scopo determinato o non mirino ad un effetto immediato » (citato in SPADOLINI, *Giolitti e i Cattolici*, Firenze 1960, pp. 53-4). V'è, poi, da considerare la partecipazione dei diplomatici alle decisioni politiche del ministro. Nella prolusione romana *Tecnici e politici*

3. *Il parlamento.* - La partecipazione del parlamento in ordine alle relazioni internazionali si effettua, come già abbiamo accennato, in vari momenti e fasi, che debbono, a nostro avviso, *essere sempre unitariamente apprezzati*, giacché è impossibile, logicamente, separare la fase di approvazione dalla parte d'indirizzo che attiene alla politica estera in sede di presentazione del governo alle Camere sia dal momento di *verifica* del comportamento del governo stesso (approvazione dello stato di previsione della spesa del ministero degli Affari esteri, discussione e deliberazione su interpellanze, mozioni, ordini del giorno), sia dal momento di attività formalmente legislativa (autorizzazione a ratificare, approvazione del bilancio del ministero), come pure da quello legislativo in senso proprio, nel caso che la legge di autorizzazione alla ratifica non disponga anche per la piena esecuzione (legislazione di esecuzione).

Il parlamento, all'inizio, viene normalmente investito del più ampio controllo della politica estera del governo in sede di discussione della parte che riguarda le relazioni internazionali inserita nelle « dichiarazioni programmatiche » del presidente del Consiglio dei ministri; il controllo si ripete *annualmente* in sede di discussione e approvazione della sezione relativa alla previsione di spesa del ministero degli Affari esteri contenuta nel disegno di legge concer-

nello Stato contemporaneo, in « Rassegna di diritto pubblico », 1963, n. 1, il Guarino colloca fra i « tecnici politicamente rilevanti », cioè tra i tecnici « che intervengono prima che le decisioni politiche siano adottate e che esplicano le loro attività in funzione diretta di queste decisioni », gli *ambasciatori*, insieme ad altri funzionari i quali « pur esplicando in via primaria funzioni esecutive », collaborano in modo diretto alla formazione di importanti decisioni politiche dei rispettivi ministri » ed avverte, p. 13, il « principio fondamentale per la utilizzazione dei tecnici di esercitare in modo diretto ed esterno un potere politico in posizione di autonomia ». Sul punto è importante ricordare la lettera diretta al « Mondo » (24 dicembre 1957, p. 12) dall'ex ministro degli Esteri on. Gaetano Martino al tempo in cui già lotte interne, alimentate dal di fuori, laceravano Palazzo Chigi.

Scrisse il Martino: « Il problema da discutere è piuttosto un altro: *quello cioè dei limiti della diplomazia come corpo di funzionari tecnici*. Il compito di dirigere la politica internazionale del paese spetta in regime democratico *agli uomini politici che ne sono costituzionalmente responsabili verso il Parlamento e il popolo, e non già alla burocrazia*. Nella odierna polemica non è facile perciò sottrarsi al sospetto che si pretenda di far ricadere sul personale diplomatico la responsabilità di una politica che non si ha il coraggio di combattere apertamente. Se così fosse, *ancora una volta abbandoneremmo la strada dritta della distinzione tra ciò che spetta di fare ai politici e cioè che spetta di fare alla burocrazia: distinzione che è una esigenza essenziale della vita e della legalità democratica* » (il corsivo è nostro).

Cfr. anche per buoni spunti MEYNAUD, *Tecnocrazia e politica*, a cura di Ferrarotti, Bologna 1965.

nente il bilancio dello stato⁹⁷. Quest'ultimo esame attraverso due fasi: una nella Commissione affari esteri di ciascuna Camera, nella quale la discussione verte, per prassi consolidata in questi ultimi anni, su quei profili dell'attività del dicastero che sono considerati più « amministrativi » e cioè il lavoro compiuto, i mezzi a disposizione ed i programmi delle direzioni generali delle relazioni culturali, dell'emigrazione, del personale, degli affari economici; l'altra, in assemblea, ove viene dibattuto l'indirizzo di politica estera del governo⁹⁸.

Indubbiamente la legge 1° marzo 1964, che ha soppresso la individualità del bilancio dei singoli ministeri, ha depotenziato, in una certa misura, quest'ultima sede che rimane, pertanto, l'*occasione annuale* per rilievi ed interventi che non si vogliono rendere autonomi azionando altre vie procedurali. Tuttavia la rapida evoluzione della situazione internazionale produce numerose ulteriori occasioni, durante l'anno, per dibattiti sull'indirizzo politico in assemblea o in commissione.

Le Commissioni parlamentari permanenti per gli Affari esteri delle due Camere rappresentano una sede ordinaria di deliberazione, dibattito e deliberazione⁹⁹. Esse vengono convocate dai loro presidenti in *sede referente*, in *sede legislativa*, o nella così detta *sede politica*. In base all'art. 72 della Costituzione, la procedura normale di esame e di approvazione *diretta*, da parte delle Camere, è obbligatoria per i disegni di legge di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Ciò significa che il grosso dell'attività della Commissione — cioè il lavoro *formalmente legislativo* (quello dell'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica) — viene effettuato in sede referente, mentre in sede legislativa sono trattati provvedimenti, non sempre di minore importanza, riguardanti il personale del ministero e le sovvenzioni a favore di istituzioni culturali ed assistenziali italiane, connesse con l'attività istituzionale del dicastero, o delle agenzie ed organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.

La nozione di « sede politica » resta a tutt'oggi alquanto

⁹⁷ Si confr. per questo aspetto dei controlli delle Camere, GALBOTTI, « Controlli costituzionali », in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, pp. 339-40.

⁹⁸ Il dibattito risente sempre della situazione internazionale del momento ed assume, quindi, in taluni anni un notevole interesse storico. Si confr., ad esempio, la coincidenza della discussione del bilancio degli Esteri per l'anno 1962-63 con i giorni più gravi della crisi di Cuba (*Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, *Discussioni*, III Legislatura 1962, p. 35093 ss.).

⁹⁹ Cfr. NEGRI-UNGARI, *Politica estera ed opinione pubblica nella esperienza delle Commissioni estere del Parlamento italiano*, in « Rassegna parlamentare », n. 5-6, 1962, p. 546 ss.

nebulosa perché non sembrerebbe esatto riservare interamente ad una delle normali attività della Commissione in sede referente la denominazione di « politica ». Giustamente l'Elia, dopo aver rilevato che le commissioni permanenti in molte circostanze tendono a sostituirsi all'Assemblea, svolgendo un'attività che è stata detta « politica » per la sua immediata connessione con gli sviluppi della politica internazionale o di quella interna, osserva che, « con ciò, peraltro, non si deve escludere la politicità delle funzioni esercitate in sede legislativa e soprattutto non si deve dimenticare che l'intera attività del parlamento in Italia è sempre, direttamente od indirettamente, politica »¹⁰⁰. Si tratta, in sostanza, di una sede destinata al dibattito, di un incontro *ad referendum* e *ad audiendum* reciprocamente, di una occasione, cioè, di *confrontazione* di tesi, informazioni, previsioni che impegnano i rappresentanti del governo (generalmente il ministro degli Esteri e talvolta anche il presidente del Consiglio) ed i componenti della Commissione su un piano più elevato di quello usuale di discussione politica, perché la valutazione prescinde, per quanto è possibile, dai sentimenti e tende a basarsi sull'esame dei fatti¹⁰¹. Anche se giuridicamente manchi

¹⁰⁰ ELIA, « Commissioni parlamentari », in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, p. 906.

¹⁰¹ L'attribuzione di un controllo politico sull'operato del governo a commissioni parlamentari costituite per sovrintendere ai vari settori dell'amministrazione fu suggerita durante la prima guerra mondiale, come abbiamo visto. Con l'istituzione delle commissioni permanenti, dopo la riforma del 1920, iniziò una evoluzione tendente ad investirle « di un controllo permanente sull'operato del Governo » (cfr. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze 1921, p. 126) che è ben lungi dall'essere conclusa. I lavori preparatori, infatti, relativi all'art. 38 del Regolamento della Camera dei deputati (cfr. LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1958, pp. 87-8) registrano nella seduta del 4 giugno 1948 per il 5° e 6° comma (« Le commissioni presentano sulle materie di loro competenza, di cui all'art. 30, le relazioni e le proposte che crederessero del caso o che dalla Camera fossero loro richieste, procurandosi a tale effetto, dai competenti Ministeri, informazioni, notizie e documenti. Hanno inoltre facoltà di chiedere l'intervento dei Ministri per domandar loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia della loro singola competenza ») una vivace discussione in giunta del Regolamento. Si delinearono due posizioni che sono veramente ancor oggi esemplari: quella dell'on. Tosato (« È indubbio che le Commissioni hanno e debbono aver questo potere di interrogare i Ministri per chiedere loro notizie, documenti e informazioni di carattere amministrativo e anche politico. Ciò, naturalmente, per avere i mezzi necessari per esercitare la loro competenza, che è quella di esaminare il disegno di legge di cui sono state investite e di preparare quindi una relazione alla Camera; ma io non posso ammettere che, indipendentemente dai lavori concreti, legati all'esame di un disegno di legge, le Commissioni possano avere un potere autonomo di controllo politico, potere di controllo che spetta invece all'Assemblea ») e quella dell'on. La Malfa (« Se le Commissioni non hanno la facoltà di documentarsi e di sentire i Ministri in sede di politica generale di un determinato dicastero, evidentemente le Commissioni sono private della possibilità di un controllo che si esercita, per esempio, nei periodi in cui la Camera è chiusa e che consente alle

qualsiasi atto conclusivo e certificativo¹⁰² che possa far stato per quel che riguarda la volontà che indubbiamente viene a formarsi nella Commissione nel momento del giudizio¹⁰³, tuttavia il ministro degli Esteri ricava, in tutta evidenza, attraverso le dichiarazioni dei rappresentanti, quasi sempre autorevolissimi, dei gruppi parlamentari, precisi orientamenti sulla « tenuta » dei gruppi di maggioranza, sia rispetto al globale indirizzo di politica estera, sia sulle singole questioni aperte, nonché sull'articolazione e qualificazione dell'opposizione, sulla consistenza delle informazioni e delle posizioni di essa. In ogni caso il dialogo rimane entro l'*hortus conclusus* della Commissione parlamentare tra commissari e governo: non vi sono precedenti di « audizioni » da parte della Commissione del segretario generale o del direttore generale degli affari politici o di titolari di ambasciate importanti, né ancora di esperti o specialisti « esterni » di politica internazionale. Anzi v'è da osservare che, mentre per altre commissioni si sono verificati, in questi anni, iniziative, richieste e precedenti che ci attestano l'esistenza di un orientamento favorevole (in misura che ancora non è dato di apprezzare) alla introduzione di una « *hearing* all'italiana »; invece, in

Commissioni non soltanto di fare un lavoro su singoli disegni di legge, ma di tenersi aggiornate e informate con continuità » (il corsivo è nostro).

LONGI e STRAMACCI, *Le Commissioni legislative nel Parlamento italiano*, Roma 1953, pp. 41 e 42, scrivono che « L'ammissibilità presso le Commissioni di dibattiti indipendenti della legislazione apre uno dei più importanti problemi di tutto il nostro diritto parlamentare: quello dei limiti delle funzioni stesse » e concludono osservando che « Col riconoscimento, *conseguito per prassi*, di attività strettamente politiche come l'approvazione di proposte d'inchiesta e dibattiti politici effettuati indipendentemente dalla funzione legislativa, cade ogni ostacolo a una eventuale discussione in Commissione di interpellanze ed interrogazioni ».

¹⁰² Infatti l'ammissibilità di un ordine del giorno a conclusione di un dibattito in « sede politica » sembra esclusa per due ordini di motivi: *per la prassi sinora da tutti i gruppi accettata e costantemente seguita dalla Commissione affari esteri della Camera dei deputati, riconfermata anche al Senato*, ove nel 1956, come riferisce l'Elia, il presidente della Commissione esteri esclude la possibilità di mettere in votazione un ordine del giorno al termine di un dibattito sulla situazione internazionale, aperto da dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri; per l'importante deliberazione presa dalla Camera dei deputati, con votazione nominale (presenti 373, astenuti 4, favorevoli 116, contrari 253) con la quale venne respinto nella seduta del 3 giugno 1948, in sede di discussione delle proposte di modificazione alle Aggiunte al Regolamento, deliberato nel 1920-22, relative alle istituzioni delle Commissioni permanenti, l'emendamento dell'on. Togliatti con il quale si tendeva a costituire una Commissione per il controllo dell'utilizzazione degli aiuti Erp, e si proponeva, perciò, di inaugurare il decentramento anche del controllo politico dall'Assemblea alle Commissioni.

¹⁰³ Come ha osservato il PACTET, *Les Commissions parlementaires*, in « *Revue de droit public* », 1954, p. 160: « Le Commissioni giuocano, dunque, il ruolo di barometro informando il Governo dell'opinione della sua maggioranza; e per quest'ultimo servendo allo stesso tempo da valvola di sicurezza ». Rinviamo a questo Autore per un utile confronto con i poteri detenuti dalle Commissioni parlamentari in Francia durante il periodo della IV Repubblica.

seno alla Commissione affari esteri della Camera, ad esempio, le uniche richieste di allargamento dell'interlocutorio anche ai tecnici del ministero sono state presentate in occasione di discussioni sulle condizioni dell'emigrazione di lavoro all'estero e sulla politica di scambi culturali¹⁰⁴. Richieste, peraltro, rientrate non appena veniva

¹⁰⁴ Nel bel volume *Contraddittorio e testimonianza del cittadino nei procedimenti legislativi* (ed. provv. Milano 1964), il PREDIERI, favorevole alla introduzione del sistema delle *hearings*, sia in sede legislativa che in sede politica (così come l'ELIA, in *Forma di Governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano 1961 ed il SARTORI, « Dove va il Parlamento », ne *Il Parlamento Italiano* (1948-1963), Napoli 1965), mentre si pone — per la materia economico-sociale — il problema del Cnel (soluzione certamente alternativa a quella della innovazione del tradizionale procedimento di formazione delle leggi), scrive: « Se la principale funzione (delle *hearings*) deve essere ritrovata nell'allargamento dei circuiti rappresentativi, nella saldatura tra realtà sociale e rappresentanza politica parlamentare, nella pubblicità e nella propagazione di questi contatti, nella introduzione di un procedimento legislativo nuovo, corale, non limitato agli organi dello Stato - apparato, ma esteso alla comunità sociale, nella tendenziale restituzione al Parlamento della pienezza delle sue funzioni rappresentative, pur strutturate in modo diverso da quelle dei Parlamenti tradizionali, e certamente non monopolistiche, adeguate ad un sistema costituzionale nuovo, fondato sulla partecipazione delle formazioni sociali e popolari, improntante se stesso di questa partecipazione che lo rende e lo attua autentico sistema costituzionale-pluralistico, l'adozione delle udienze istruttorie presso di noi potrebbe essere considerata meritevole di studio, anzi auspicabile come rispondente alle esigenze intime del sistema »; e l'autore conclude per l'ammissibilità delle *hearings* in quanto l'introduzione di esse non urterebbe contro alcun ostacolo costituzionale (concordano su questa tesi l'ELIA, *op. cit.*, p. 216; il COSENTINO, *Il problema della produzione legislativa nel sistema parlamentare italiano*, in « Montecitorio », 1965, n. 5-6, p. 5 ss.) e modificherebbe la situazione esistente nel senso (come egli scrive ne « Il Ponte », *Per l'introduzione delle udienze legislative nel Parlamento italiano*, ottobre 1966, p. 1123) che « un maggior controllo di fatto (la convocazione davanti alla Commissione è già di fatto uno strumento di controllo) rappresenterebbe il potere reale del Parlamento sull'amministrazione, introdurrebbe un rapporto di fatto tra Parlamento e amministrazione diverso, in cui la posizione del Parlamento si rafforzerebbe. Ma non credo che ci si debba lamentare se ciò accadesse ». Certamente l'adozione da parte della Commissione affari esteri dello strumento conoscitivo delle *hearings* « interne », cioè limitate all'audizione dei dirigenti politici e dei tecnici politicamente rilevanti od anche « esterne », allargate cioè agli specialisti di politica internazionale od a privati variamente interessati alla materia (i diplomatici, gli ex ministri degli Affari esteri, i *columnists* di grido, ecc.), renderebbe la « sede politica » della Commissione ancora più viva di quel che oggi non sia, il dibattito ancora più interessante e forse più comprensibile per il paese. Ma nello specifico campo delle relazioni internazionali vi sarebbero anche elementi negativi da pesare adeguatamente e che per brevità accenneremo:

a) i rischi della pubblicità per una materia sostanziata da delicatissimi dettagli, da chiariscuri politici, da sottilissime trame pronte a dissolversi sotto l'urto dell'indiscrezione prematura;

b) gli svantaggi, ai fini della individuazione netta delle responsabilità politiche del governo della Repubblica, di frantumare la univocità dell'Esecutivo di fronte al parlamento, attraverso la « *cross examination* » se non effettiva, logica, del ministro degli Esteri con i tecnici politicamente rilevanti del suo ministero, meno o più convinti della politica adottata;

c) l'inesistenza, nel sistema italiano, o almeno l'esistenza assai tenue del *dualismo* di fondo che v'è, negli Stati Uniti, nella titolarità dell'indirizzo politico

opposta l'osservazione che il ministro (o i sottosegretari) era a disposizione per fornire tutti gli schiarimenti necessari, secondo le attribuzioni e le responsabilità fissate dalla Costituzione e dal Regolamento della Camera dei deputati ¹⁰⁵:

Un altro problema delicato che riguarda la « sede politica » è quello che attiene alla *convocazione della seduta*, poiché, se è vero che il ministro degli Esteri può trovare utile ed opportuno, in alcuni casi, sollecitare egli stesso la convocazione della Commissione « per riferire »; in altri casi, nei quali sia più prudente il silenzio, la riunione della Commissione potrebbe riuscirgli di autentico imbarazzo. Perciò, spesso sono i gruppi di opposizione che richiedono al presidente di convocare la Commissione per ascoltare « le dichiarazioni del ministro degli Esteri » sulla situazione internazionale o su una particolare grave questione. Più per considerazioni di prestigio politico (è ormai una prassi acquisita che i gruppi richiedenti diano immediatamente notizia alla stampa dell'iniziativa assunta) che per obbligo giuridico, il ministro accede, *bon gré-mal gré*, all'invito del presidente della Commissione, e fa parte del galateo parlamentare che il presidente lo ringrazi « per la cortese sollecitudine con la quale egli ha voluto accogliere l'invito rivoltogli dalla Commissione a suo mezzo ». Sul piano giuridico, mentre non v'è dubbio, infatti, che il combinato del IV comma dell'articolo 64 della Costituzione e del V e VI comma dell'art. 64 della Costituzione e dell'art. 25, I comma, del Regolamento del Senato, sanciscano l'obbligo d'intervento del rappresentante del governo e quello d'informazione, è per lo meno dubbio che vi siano mezzi per costringere il ministro a « dichiarare » ciò che non ritenga tempestivo ed opportuno comunicare. Del resto, già l'ipotesi della

estero tra l'Esecutivo ed il Senato che si allinea, nella progressione dal momento dell'*advice* al momento del *consent* sulla posizione stessa dell'organo programmatore dell'indirizzo politico (presidente - segretario di stato - apparato di settore) realizzando una pressione formidabile, peraltro contenuta egregiamente dalle possibilità dinamiche e reattive del presidente degli Stati Uniti.

¹⁰⁵ L'ELIA, *Commissioni parlamentari*, cit., p. 897, sottolinea « il notevolissimo rilievo della carica presidenziale » delle Commissioni parlamentari, che, naturalmente, viene ad essere ancor più marcato nel caso della presidenza delle Commissioni esteri per il particolare *livello politico* di esse. La Commissione affari esteri della Camera dei deputati, infatti, su 48 membri annovera: 2 ex presidenti del Consiglio dei ministri; 11 ex ministri; 8 ex sottosegretari di stato; ed i segretari politici della DC, del PCI, del PSI, del PSIUP, del MSI, del PLI, del PDIUM e del PRI.

La Commissione affari esteri del Senato della Repubblica su 29 membri comprende: 1 ex presidente della Repubblica, 4 ex ministri, 3 ex sottosegretari di stato. Per una valutazione non positiva del ruolo politico delle Commissioni esteri delle Camere italiane, esatta soltanto se conseguente alla comparazione con le due Commissioni del Congresso degli Stati Uniti, cfr. KOGAN, *op. cit.*, pp. 66-7.

dichiarazione del governo di non poter rispondere o di voler differire la risposta, *in sede di interrogazione*, è prevista come pacifica dagli articoli 113 del Regolamento della Camera e 99 del Regolamento del Senato.

Naturalmente i rapporti tra ministero e Commissione variano a seconda delle rispettive personalità del ministro e del presidente di quest'ultima: v'è da osservare che tutti i ministri sino ad ora avvicendatisi alla direzione della politica estera italiana sono stati estremamente consapevoli dell'importanza di mantenere il contatto più sorvegliato ed attento con le due Commissioni permanenti per gli affari esteri. Queste, quali organi permanenti e specializzati, costituiscono, in effetti, un istituto mirabilmente rispondente alla funzione « suppletiva » dell'opposizione, che il Basso¹⁰⁶ individua nel « riuscire a governare attraverso la maggioranza », grado a grado che il manicheismo ideologico dei partiti si attenui, anche in presenza di una rinnovata complessità delle vicende dell'uomo e del mondo. Nella « sede politica » delle Commissioni esteri, dunque, più che l'utilità del *parlamento-tribuna* o del *parlamento-cattedra*, si sperimenta quella del *parlamento-stanza di compensazione* fra gli indirizzi diversi per la ricerca *non* del compromesso (che sarebbe la fine della divisione dei compiti tra maggioranza ed opposizione-opposizioni, dato essenziale per la vita della democrazia politica), ma del *punto di minor distanza* fra le tesi in disaccordo, che un abile ministro degli Esteri, in presenza di eventi internazionali capaci di turbare gravemente l'opinione pubblica o di spaccarla, non tarderà ad utilizzare. Né si deve dimenticare, sotto questo profilo, che il governo, nella commissione, si confronta *anche* con la propria maggioranza; ne deve « decifrare » tutte le sfumature di posizione; è tenuto a « convincerla » ad un *sostegno senza riserve*, colpendo ogni suggestione che potrebbe venire da settori di essa in favore di una aberrante mediazione da svolgere tra l'indirizzo politico del governo e quello dell'opposizione¹⁰⁷.

Il controllo politico del parlamento e l'incidenza di esso sull'indirizzo di politica estera, infine, possono concretarsi attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti delle Camere: gli istituti dell'interrogazione, dell'interpellanza e della mozione¹⁰⁸. Si contempla,

¹⁰⁶ Cfr. BASSO, « Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano », in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, p. 375 ss.

¹⁰⁷ Come rileva il PACTET, *op. cit.*, p. 153: « La tentazione di opporre alla gestione ministeriale la gestione parlamentare è grande e poche commissioni vi resistono ».

¹⁰⁸ Cfr. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1962, p. 205 ss. Nel ventennio decorso l'uso degli strumenti di controllo nel settore della politica estera è stato assai nutrito (si veda la diligente trattazione ed elencazione contenuta nella

inoltre, perché da noi rilevata nella prassi, anche la possibilità di presentazione di eventuali *petizioni*¹⁰⁹.

Quanto, poi, al controllo delle Assemblee sulla stipulazione dei trattati, è opportuno, in primo luogo, precisare la natura dell'atto di intervento.

L'autorizzazione che ciascuna Camera delibera in assemblea è l'atto con il quale si rende da *potenziale* ad *attuale* l'esercizio, da parte del presidente della Repubblica, del potere di stipulare i trattati internazionali, previa la constatazione fatta in base all'interesse pubblico (valutato dal punto di vista degli orientamenti politici della maggioranza parlamentare) della opportunità di concedere tale esercizio¹¹⁰. La maggioranza della dottrina considera l'atto di autorizzazione come distinto dall'atto di ratifica¹¹¹ e respinge la tesi della ratifica come *atto complesso*¹¹². Il disegno di legge di autorizzazione reca in appendice il testo del trattato per documentazione dei parlamentari, ma l'oggetto della deliberazione è costituito dalla concessione dell'autorizzazione, pur se la discussione do-

tesi di laurea di Fernanda BRUNO, presentata nell'anno accademico 1966 nella Facoltà di Scienze politiche di Roma sotto la direzione del prof. Tosato). Il Tosi, *op. cit.*, pp. 209-10, ricorda la notizia apparsa sulla stampa comunista nella primavera del 1962 che « se rispondesse dal vero, desterebbe forti perplessità » circa una supposta *reiezione* da parte del presidente della Camera di una interrogazione presentata dai deputati della cosiddetta *sinistra democristiana* i quali, in occasione degli scioperi dei minatori spagnoli delle Asturie, « avrebbero chiesto di conoscere quali iniziative il governo intendesse prendere, anche attraverso i suoi rappresentanti negli organismi internazionali, perché fossero riconosciuti ai lavoratori spagnoli i fondamentali diritti sindacali che sono alla base di un vero ordine sociale ». L'interrogazione sarebbe stata respinta dal presidente argomentando che essa avrebbe costituito illecito intervento negli affari interni di un paese straniero: motivazione, osserva il Tosi, che « è addirittura ovvio rilevare che non giustificerebbe in alcun modo l'intervento presidenziale, essendo l'espressione di un giudizio di natura politica, strettamente connesso all'indirizzo della politica estera, che attiene esclusivamente, nella sostanza e nella forma, alla sfera di competenze costituzionali del governo della Repubblica ».

¹⁰⁹ In effetti, nel ventennio trascorso, sono state presentate alle Camere dei deputati due petizioni in materia di politica internazionale: una avversa alla ratifica del Patto atlantico (discussa congiuntamente al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dello stesso), un'altra con la quale si chiedeva alla Camera di impegnare il governo ad iniziare trattative con gli altri governi per la convocazione dell'Assemblea costituente europea (discussa dalla Commissione affari esteri della Camera, ma decaduta per fine legislatura). Cfr. BRUNO, *op. cit.*, p. 179, n. 1.

¹¹⁰ MORTATI, *op. cit.*, p. 596; cfr. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, cit., p. 191 ss.

¹¹¹ Cfr. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione*, in « Archivio Giuridico Serafini », vol. LXXXI, Modena 1903.

¹¹² Cfr. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in « Rassegna di diritto pubblico », 1949, p. 205; A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 1966, p. 152; MIELE, *La costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano 1951, p. 52; *contra* QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo 1963, p. 110; A. GIANNINI, *op. cit.*, p. 94.

vrà ovviamente investire le clausole del trattato ¹¹³. Nel caso dei trattati multilaterali e per quanto concerne le figure dell'adesione, dell'accettazione e (nell'ipotesi di accordi istitutivi di organizzazioni internazionali) dell'ammissione ¹¹⁴, la dottrina è concorde (e la prassi è conforme) nel ritenere che sia necessaria l'autorizzazione del parlamento nei casi previsti dall'art. 80 della Costituzione e, secondo l'autorevole opinione del Perassi, anche per gli atti internazionali aventi la struttura di atti complessi « nel senso che ne sono elementi costitutivi la volontà di una istituzione internazionale espressa da un suo organo e la volontà di una determinata maggioranza di stati membri della istituzione internazionale » [ad esempio l'atto di emendamento dello Statuto dell'Onu (art. 108) o di quello del Consiglio d'Europa (art. 41), della Costituzione dell'Ilo (art. 36)] ¹¹⁵.

E così è necessaria l'autorizzazione, sia per procedere all'abrogazione del trattato autorizzato, sia per la proroga della durata

¹¹³ Il DONATI, *op. cit.*, pp. 192 e 193, precisa che le « Camere hanno solo il diritto, dopo aver proceduto ad un esame sommario del progetto di trattato e a una discussione generale sull'opportunità della stipulazione del medesimo, di deliberare se si debba o non concedere l'autorizzazione di stipularlo; le facoltà delle Camere di autorizzare importa, perciò, soltanto la facoltà di *consentire o non consentire* la stipulazione, di autorizzare o non autorizzare, e non la facoltà di *modificare il testo del trattato*. Ché, se in fatto l'autorizzazione sia concessa su un testo di *trattato modificato*, tale autorizzazione importerà rifiuto di autorizzazione per il trattato progettato e concessione di autorizzazione per un nuovo trattato e il procedimento seguito per concedere *quest'ultima autorizzazione dovrà ritenersi scorretto, perché contrario al principio che le autorizzazioni devono essere accordate in base alla domanda del Governo, che si propone di agire, e non per l'iniziativa delle Camere* » (il corsivo è nostro). La prassi è stata conforme: alla Camera dei deputati il presidente dichiarò *improponibile* l'emendamento formulato dal deputato Longo al testo della Convenzione sullo Statuto dei quartieri generali militari creati in virtù del Patto atlantico (*Atti Camera*, II Legislatura, *Discussioni*, 26 ottobre - 15 dicembre 1955, p. 22089 ss.). Per quanto concerne i poteri del parlamento sulle *riserve*, la dottrina è concorde nel ritenere che non vi sia competenza delle Camere per quanto concerne le *riserve proprie*, che già sono parte integrante del testo dell'accordo allegato al disegno di legge di autorizzazione. (Cfr. MONACO, *Le riserve agli accordi internazionali e la competenza parlamentare*, in « Rivista di diritto internazionale », 1954, p. 74). Per le *riserve improprie* la maggioranza della dottrina, tranne il Mortati, è orientata nel senso di escludere l'autorizzazione delle Camere.

Uno studioso, il Miele, ritiene che le Camere possano suggerire al governo l'introduzione di riserve. Cfr. MONACO, *op. cit.*, p. 77; MIELE, *op. cit.*, p. 53; MORTATI, *op. cit.*, p. 597.

¹¹⁴ Cfr. PERASSI, *op. cit.*, p. 423; MONACO, *op. cit.*, p. 207; BALLADORE PALIERI, *op. cit.*, p. 238; A. GIANNINI, *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico », 1950, p. 99; MORTATI, *op. cit.*, p. 597; MIELE, *op. cit.*, p. 58.

¹¹⁵ PERASSI, *op. cit.*, p. 423. Il chiaro amore, a p. 425, mentre *esclude* che l'autorizzazione a ratificare possa essere data con decreto del governo *in casi straordinari di necessità e di urgenza*, ammette la possibilità, *in caso d'urgenza*, che il presidente della Repubblica ratifichi un trattato internazionale, accompagnando la ratifica con la riserva di subordinarne l'efficacia alla autorizzazione delle Camere.

(in assenza della clausola per la rinnovazione tacita)¹¹⁶. La maggioranza della dottrina e la prassi concordano nel ritenere che competa al governo la denuncia dei trattati senza che l'atto venga autorizzato dal parlamento¹¹⁷ ed escludono, altresì, l'obbligo di comunicare alle Camere l'avvenuta denuncia; anzi un acuto autore, il Leisner, ha definito la denuncia, cioè il potere di emanare l'atto unilaterale con cui si mette fine all'efficacia normativa di un trattato nel diritto interno, come « forse il più spettacolare potere »¹¹⁸ della funzione estera del governo¹¹⁹.

Quanto all'accezione « trattati » dell'art. 80 della Costituzione i lavori della Assemblea costituente ci confermano ampiamente quanto la dottrina ritiene, cioè che essa è comprensiva di ogni atto internazionale di natura convenzionale, bilaterale o collettivo, quale che sia il nome adoperato (trattato, accordo, convenzione, protocollo, ecc.)¹²⁰. La norma non ha aperto alcuna particolare vicenda interpretativa per le categorie dei trattati da essa enumerate. Qualche problema, piuttosto, potrebbe sorgere per la genericità della definizione di « trattati di natura politica », espressione che secondo il Leisner è frutto di « deprecabile imprecisione che potrebbe allargare le competenze parlamentari, specialmente se basta un solo articolo "politico" per conferire tale indole all'intero trattato »¹²¹. La dottrina unanime ritiene che in questa classe vadano compresi « i trattati che *importino impegni duraturi per la politica estera della Repubblica* (Balladore Pallieri) », « i trattati i quali pongono in giuoco *interessi vitali dello Stato*, oppure fissano le *direttive a lunga scadenza della politica estera* » (Monaco), « *i trattati di maggiore importanza per il destino e gli interessi dello stato* » (Miele).

Queste definizioni, tuttavia, rimangono necessariamente ancora generiche e non danno una individuazione certa; la prassi fin qui seguita, con qualche eccezione, peraltro, non totalmente *extra-or-*

¹¹⁶ Cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo 1959, p. 253; MIELE, *op. cit.*, p. 59; MORTATI, *op. cit.*, p. 597.

¹¹⁷ Cfr. DONATI, *op. cit.*, p. 224; A. GIANNINI, *op. cit.*, p. 107; MIELE, *op. cit.*, p. 60. *Contra* MORTATI, *op. cit.*, p. 597. Sulla problematica relativa BISCOTTINI, *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel diritto internazionale*, Milano 1951, p. 173 ss.

¹¹⁸ LEISNER, *op. cit.*, p. 372.

¹¹⁹ La competenza per gli atti unilaterali (riconoscimento, notificazione, protesta e rinuncia) è *sempre* attribuita al governo e durante il ventennio trascorso importanti sono state le circostanze politiche internazionali nelle quali il governo ha proceduto al *riconoscimento* dei nuovi stati. Così sono di esclusiva competenza governativa gli atti di scoperta, di annessione, occupazione di *terra nullius*. Per buone osservazioni cfr. LEISNER, *op. cit.*, p. 368 ss.

¹²⁰ Cfr. FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *op. cit.*, pp. 196, 197.

¹²¹ LEISNER, *op. cit.*, p. 363.

dinem è stata di chiedere, *nel dubbio* sulla politicità dell'accordo, l'autorizzazione parlamentare¹²².

La dottrina concorda con questa impostazione mentre è divisa sul punto dell'organo che deve decidere la condotta da seguire: se sia competenza del ministro degli Affari esteri oppure del Consiglio dei ministri¹²³. Dal canto nostro propendiamo per questa seconda soluzione, che discende dalla competenza generale dell'organo collegiale a deliberare i trattati internazionali e l'indirizzo di politica estera.

La rete dell'articolo 80, dunque, stringe in strette maglie l'iniziativa del governo, nel senso che in ogni negoziazione di qualche importanza dal punto di vista politico, finanziario o giuridico nei confronti del nostro ordinamento interno, l'Esecutivo sa che lo attendono la discussione e la deliberazione parlamentare *prima* della messa in vigore dell'accordo.

Ma è, appunto, codesto *barrage* che viene ad essere, talvolta, eluso, proprio in ragione dello stretto condizionamento che esso opera sul potere del governo, attraverso alcune facoltà esercitabili dall'Esecutivo. Tali sono: la assai ipotetica, a nostro avviso, fissazione della retroattività del valore normativo del trattato, oppure la fissazione dell'entrata in vigore provvisoria di esso; la possibilità di concludere i cosiddetti « accordi in forma semplificata », cioè conclusi dal ministro degli Esteri o da altri legali rappresentanti dello stato mediante la sola *firma*, e senza successivo intervento del parlamento, poiché non si richiede la *ratifica*. Artificio, quest'ultimo che, come scrive l'Udina, « è giuridicamente lecito, e può essere politicamente opportuno, ma non sembra costituzionalmente molto corretto »¹²⁴. Certamente la fortuna della figura dell'« accordo in forma semplificata »¹²⁵, modesta in Italia per il lodevole *self-restraint*

¹²² Rileviamo che anche per i trattati di commercio, non elencati nell'art. 80, è stata richiesta l'autorizzazione delle Camere in quanto questi accordi rientrano tra quelli che importano oneri alle finanze (contengono la clausola della nozione più favorita) o fra quelli che importano modificazioni di legge (contengono la clausola di stabilimento). Cfr. MONACO, *op. cit.*, p. 211 e LEISNER, *op. cit.*, p. 365.

¹²³ Cfr. A. GIANNINI, *op. cit.*, p. 102; MONACO, *op. cit.*, p. 211.

¹²⁴ Cfr. UDINA, « Gli accordi di Trieste », in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tommaso Perassi*, vol. II, p. 351.

¹²⁵ Cfr. MONACO, *Osservazione sulla costituzionalità degli accordi internazionali*, cit., p. 176, il quale rileva che il processo di specializzazione degli accordi ora, per notevole numero, vertenti su materie tecniche ed amministrative, ha creato le condizioni per cui risulta « quasi impossibile e ad ogni modo inadeguato investire il parlamento di detti accordi, ancorché in molti di essi non manchi quel profilo politico, in considerazione del quale è stata concepita la necessità dell'approvazione parlamentare » (il corsivo è nostro). Cfr. UDINA, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in « Rivista di diritto internazionale », n. 44, 1961, p. 201; SERENI, *Diritto internazionale*, III, Milano 1962, p. 1419 ss. Si veda

che hanno dimostrato i governi succedutisi nell'usarne, è imponente in altri paesi per vari motivi che abbiamo altrove analizzato e nella vita internazionale per la rapidità e la certezza che ad esso s'informano. La prassi italiana, come già abbiamo detto, ha registrato casi di accordi conclusi in forma semplificata, ma non è mai stato compreso il *controllo parlamentare* in quanto, o si è richiesta l'approvazione parlamentare dell'operato dell'Esecutivo (accordo per Trieste) attraverso le dichiarazioni del governo, seguite da discussione e votazione su un ordine del giorno « accettato dal governo »¹²⁶;

anche quanto scrive il MORTATI, *op. cit.*, p. 661, n. 57 bis e la posizione contraria di A. GIANNINI, *op. cit.*, p. 1000, n. 7.

¹²⁶ Riportiamo dal volume *La seconda Legislatura della Repubblica*, vol. II, alcuni brani molto significativi del resoconto sommario relativo alle sedute dal 5 all'8 ottobre al Senato (dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri, discussione ed approvazione dell'ordine del giorno Amadeo ed altri); e del 12 ottobre 1954 alla Camera (dichiarazioni del presidente del Consiglio dei ministri in sede di discussione del bilancio del ministero degli Affari esteri e approvazione dell'ordine del giorno Moro ed altri).

Il sistema seguito dal governo italiano, in questo caso, pur accogliendo noi le riserve espresse dall'Udina, non ha, come osservato nel testo, sostanzialmente compreso il controllo parlamentare introducendo, peraltro, una prassi di tipo inglese.

5-8 ottobre 1954. — Il 5 ottobre il presidente del Consiglio Scelba informa il Senato della venuta parafatura, in Londra, fra i rappresentanti dell'Italia, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti d'America e della Jugoslavia, di un insieme di accordi in base ai quali l'Italia assume amministrazione della città di Trieste e della zona finora affidata al governo militare alleato. Dopo aver illustrato il tenore degli accordi (per i quali v. C. Doc. XI, S. Doc. LXXVIII) si sofferma sulle rettifiche di natura territoriale apportate a vantaggio della zona B, le trattative per le quali sono state lunghe e laboriose. Conclude chiedendo l'approvazione del Senato per l'operato del governo, il quale è convinto di aver agito al fine di evitare il prolungarsi di una situazione di fatto che si andava facendo sempre meno sostenibile per la conservazione degli interessi italiani nella zona. Il 6 ottobre parlano i senatori: Molè (critiche all'Alleanza atlantica, la quale ha causato la dolorosa spartizione del Territorio di Trieste, cui egli è contrario; afferma che il Memorandum d'intesa è, nella sostanza, un trattato, che, a norma dell'art. 80 Cost., deve essere ratificato per legge), Lussu (il Memorandum, che si definisce provvisorio, è in realtà definitivo; esso costituisce un peggioramento rispetto alla soluzione del Territorio libero), Ferretti (critiche alla politica d'attesa del governo negli ultimi sei anni, difesa della posizione della sua parte politica nei confronti degli eventi storici che hanno portato al trattato di pace), Zanotti Bianco (appello al senso della realtà, come quando fu decisa la ratifica del trattato di pace) e Spano (contro l'accordo che viola numerose deliberazioni del parlamento e soddisfa solo la esigenza della politica atlantica di legare la Jugoslavia al blocco anticomunista). Il 7 ottobre parlano i senatori: Guariglia (definitività degli accordi sanciti dal Memorandum d'intesa e critiche alla politica estera del governo, gravità dell'abbandono della tesi del plebiscito), Zoli (storia del problema triestino dopo il 1943; il Memorandum non viene sottoposto alla ratifica del parlamento perché il governo è convinto che la situazione da esso creata non ha carattere definitivo), Cianca (responsabilità accidentale per la mancata realizzazione del Territorio libero, soluzione da preferirsi alla spartizione) e Donini (esame dei precedenti storici della questione e critiche al governo; problema del Porto franco di Trieste). L'8 ottobre svolgono ordini del giorno i senatori: Jannaccone (generico, onde consentire una manifestazione unanime del Senato nei confronti delle popolazioni istriane senza che sia necessario addivenire

oppure si è presentato alle Camere un disegno di legge di approvazione dell'accordo stesso. V'è ancora da rilevare che, in venti anni, l'unico accordo in forma semplificata concluso dal governo, che abbia natura politica e notevole importanza internazionale, è, appunto, quello per Trieste, mentre per gli altri si può concordare

ad un voto sull'opera del governo, immeritevole sia di onori eccessivi che di una aspra condanna; d'altra parte, il Senato si trova in condizioni di diminuita libertà di decisione, in quanto l'accordo è già in atto, e perché il presidente del Consiglio ha ottenuto, per averlo sollecitato, il consenso del capo dello stato al Memorandum), Condorelli (per riaffermare la necessità giuridica che la sovranità italiana sull'Istria, mai cessata di diritto, sia nel fatto totalmente ripristinata), Tartufoli (per il miglioramento dei rapporti con la Jugoslavia a vantaggio dei nostri pescatori operanti in Adriatico) e Ceschi (per approvare l'operato del governo).

Replicando, il presidente del Consiglio Scelba afferma che l'accordo di cui al Memorandum era l'unica soluzione possibile sulla base della situazione esistente. Date assicurazioni circa lo sviluppo economico ed industriale di Trieste e del suo porto, riconosce che la soluzione non ha certamente realizzato l'ottimo: tuttavia nessun oratore di opposizione ha chiesto la non esecuzione del Memorandum d'intesa. Dopo aver affermato che tale Memorandum non deve, a suo avviso, essere sottoposto al parlamento per la ratifica, poiché concerne un trasferimento di amministrazione e non di sovranità e perché la sua ratifica toglierebbe all'accordo quel carattere di sistemazione di fatto che nessuno ha interesse a modificare, conclude ponendo la questione di fiducia sull'approvazione dell'operato del governo, precisando, dopo una breve interruzione della seduta, di accettare l'o.d.g. Amadeo - Ceschi - Canevari - Perrier.

Su detto o.d.g. prendono la parola, per dichiarazione di voto, i senatori: Fiorentino (favorevole, pur restando oppositore del governo in vari settori della sua politica), Cadorna (favorevole), Paolucci (il gruppo nazionale monarchico uscirà dall'aula per non partecipare alla votazione), Spallicci (favorevole), Spano e Negri (contrari a nome, rispettivamente, dei gruppi comunista e socialista).

Infine l'o.d.g. Amadeo ed altri sulla proposta del sen. Jannaccone *viene votato e approvato per appello nominale* nel suo primo comma (approvazione dell'operato del governo - voti favorevoli 122, contrari 89, astenuti 1); viene invece votato per divisione ed approvato nel secondo comma. Tale comma è oggetto, su proposta del sen. Cianca, di due votazioni separate, la prima relativa al saluto alla città di Trieste e agli italiani dell'Istria, e la seconda all'auspicio di una migliore collaborazione fra l'Italia e la Jugoslavia. *Da ultimo il presidente del Consiglio Scelba riferendosi all'intervento del sen. Jannaccone relativo all'operato del presidente della Repubblica dichiara solennemente che l'indirizzo diretto dal capo dello stato al governo fu un atto spontaneo, non sollecitato minimamente dal governo stesso.* La precisazione provoca vivi applausi all'indirizzo di Luigi Einaudi e un ulteriore intervento del sen. Jannaccone che ribadisce *come il presidente del Consiglio, domandando al capo dello stato un assenso che questi non poteva negare, ha messo il Senato in una condizione nella quale gli sarebbe stato difficile votare in piena libertà.*

12 ottobre 1954. — In sede di discussione del bilancio degli Affari esteri 1954-55 (C. n. 990), il presidente del Consiglio Scelba comunica alla Camera l'intervenuto accordo fra i governi italiano, jugoslavo, statunitense e britannico per la soluzione del problema triestino. Il 19 ottobre 1954, la Camera, al termine della discussione del bilancio stesso, concede la fiducia al governo sulla soluzione del problema di Trieste, approvando l'o.d.g. Moro, Rossi Paolo e Malagodi, con 295 voti favorevoli, 265 contrari e 7 astenuti (il corsivo è nostro).

V'è, poi, un altro profilo da considerare indicato *incidenter* dallo SPERDUTI, « Rilevanza internazionale delle disposizioni costituzionali, nella stipulazione dei trattati e suoi limiti », in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, cit., vol. II, p. 318: « Non risulta un intervento del Presidente della Repubblica

con l'opinione del Monaco, che il loro contenuto si inquadri nettamente nell'attività amministrativa¹²⁷.

Le ipotesi di elusione dell'autorizzazione parlamentare, che abbiamo esaminate, debbono, poi, essere soppesate insieme ad altre facoltà, cui in parte abbiamo già accennato, che il governo può esercitare una volta che si sia concretata, secondo Costituzione, l'intervento parlamentare di autorizzazione: la possibilità ch'esso ha di formulare le *riserve improprie*, di denunciare l'accordo, e quella di procedere, o non, alla stipulazione dell'accordo stesso, discrezionalità, quest'ultima, che si trasforma in una « discrezionalità nel tempo » in quanto, come ben osserva il Leisner, « il Gabinetto può mettere in vigore un testo approvato in un periodo in cui i presupposti di fatto erano del tutto diversi, in una materia, per la quale il tempo conta almeno quanto il contenuto dell'atto »¹²⁸. Orbene, le possibilità di disimpegno dall'intervento parlamentare, al di fuori dei casi di scuola, che, peraltro, potrebbero presentarsi come casi-limite nella realtà, sono assai *modeste* e servono (e ciò è bene sottolinearlo) a non privare il governo di un limitato grado di elasticità nei propri rapporti con il parlamento in un settore così « *impredictable* » come è quello della politica estera.

Valutando *globalmente* i modi e le sedi della partecipazione del parlamento al processo decisionale della politica estera, dobbiamo concludere che la presenza di esso è *continua*. Non vi è momento della politica estera del governo che possa sfuggire al vaglio di ciascun componente del parlamento, all'esame delle due Commissioni per gli affari esteri; non vi è, praticamente, trattato importante che possa imboccare cammini diversi da quello previsto dall'articolo 80 della Costituzione¹²⁹. E ciò, mentre cresce il livello di informa-

italiana nel conferimento all'ambasciatore italiano in Inghilterra dei poteri per la diretta conclusione degli accordi di Trieste, seguiti a Londra il 5 ottobre 1954, *mentre poteva considerarsi già dubbio che tali accordi rientrassero fra quelli per i quali la Costituzione italiana non richiede l'autorizzazione del Parlamento* » (il corsivo è nostro).

¹²⁷ MONACO, *op. cit.*, p. 177.

¹²⁸ Cfr. LEISNER, *op. cit.*, p. 371.

¹²⁹ Dall'approvazione del trattato di pace, la cui firma « subordinata alla ratifica che spetta alla sovrana decisione dell'Assemblea costituente » fu preceduta dalle dichiarazioni dell'on. De Gasperi all'Assemblea nelle sedute dell'8 febbraio 1947, al Patto atlantico in cui, scrive lo Sforza, « di veramente segreto non ci fu che la primissima fase esplorativa, durata cinque o sei mesi, dalla fine di luglio al dicembre del 1948 » (*op. cit.*, p. 190) e che dette luogo ad uno dei dibattiti *memorabili* nella storia parlamentare; dai trattati di Roma alle ultime conversazioni italo-austriache per l'Alto Adige, le Camere furono *sempre* investite *in più sedi ed in più occasioni* del controllo e della deliberazione di loro competenza riguardo all'indirizzo di politica estera perseguito dal governo. Per il decennio 1946-56 si confronti MOSCA, « La politica estera », in *Aspetti di vita italiana (1946-1956)*, Bologna 1957.

zione specializzata del parlamentare medio e migliora, come vedremo, l'attrezzatura dei partiti e dei gruppi parlamentari per quanto riguarda la documentazione indispensabile ad un serio giudizio.

Naturalmente anche laddove l'intervento parlamentare sia richiesto in sede preliminare di autorizzazione alla ratifica di un trattato o si ponga contestualmente ad un'azione diplomatica del governo, sotto forma di una richiesta di convocazione immediata della Commissione affari esteri di una delle Camere, nel pieno di una crisi internazionale, questa partecipazione interviene *sempre* in un *secondo momento* rispetto all'iniziativa del governo ed assume invariabilmente l'aspetto logico di un'*attività di controllo*.

Infatti, nonostante l'*accentuazione* del « processo di democratizzazione del procedimento costituzionale della stipulazione »¹³⁰, che giustamente il Miele considera un tratto saliente della nostra Costituzione in rapporto allo Statuto, il centro dell'effettiva attività di impostazione e direzione della politica estera *rimane localizzato nell'area governativa*, tra il Consiglio dei ministri ed il tandem presidente del Consiglio-ministro degli Esteri.

Il governo continua ad essere, infatti, il *dominus* nella fase di negoziazione degli accordi e nella fase successiva all'autorizzazione; dispone dello strumento delle riserve, degli accordi in forma semplificata o dei fulmini della denuncia; dispone e dirige la rete diplomatica ed è il solo competente per gli atti unilaterali di riconoscimento, notificazione, protesta, rinuncia; in una parola, assomma le funzioni *creative* e *motrici* del sistema.

Le numerose sedi parlamentari di *partecipazione* sono, in realtà, sedi di *verifica*, perché concettualmente e temporalmente arretrate, così come in sede di verifica si è, in fondo, trasformato il Consiglio dei ministri rispetto all'iniziativa detenuta dal presidente del Consiglio e dal ministro degli Affari esteri. Il presidente della Repubblica esercita le attribuzioni di organo per le relazioni internazionali dello stato, come abbiamo partitamente esaminato, nei limiti segnati dalle competenze del governo della Repubblica e del Parlamento. Nell'ambito di essi egli sviluppa la sua azione di alta *consulenza*, che si rivela, se condotta con lo stile e la prudenza necessari, preziosissima remora contro decisioni avventate e fatti compiuti.

Procedimento, dunque, quello di *decision-making* (delibera-

Nonostante ciò si confr. le autorevoli opinioni del GALEOTTI, *op. cit.*, p. 339, e del LEISNER, *op. cit.*, p. 361, circa la *scarsa incidenza del controllo parlamentare nel limitare sostanzialmente il potere estero governativo*.

¹³⁰ MIELE, *op. cit.*, p. 82.

zione e controllo) della nostra politica estera, che presenta una *complessità* che è garanzia dell'intervento di più sedi di giudizio politico, di istanze ed apporti diversi, al livello degli organi costituzionali e nell'ambito parlamentare — per le conseguenze del dialogo con le opposizioni.

È questa complessità (e non soltanto la *necessaria* partecipazione parlamentare) che, a nostro avviso, fa meritare l'appellativo di « democratico » al processo di formazione dell'indirizzo politico estero nel sistema voluto dal Costituente. In questo quadro il partito politico e la sua faccia riconosciuta, il gruppo parlamentare, viene ad assumere un'importanza sempre crescente quale portatore di un proprio indirizzo di politica estera, che *si staglia ben autonomo ormai e tecnicamente sempre meglio costruito*, rispetto ai programmi vaghi delle formazioni prefasciste. La nostra disamina sarebbe incompleta, *se non ci occupassimo brevemente di illustrare alcuni aspetti* della nuova realtà nel nostro settore.

4. *I partiti ed i gruppi parlamentari.* - Uno degli elementi più interessanti, in Italia, della fenomenologia del partito politico contemporaneo è la sua tendenza a mutuare, nella creazione degli incarichi direzionali, lo schema del « governo ombra », magari raggruppando le attività statali da controllare o da stimolare in tre o quattro uffici nelle formazioni minori, e in dieci, quindici uffici in quelle maggiori. Cosicché un dirigente (deputato o senatore o componente della direzione) del partito viene a trovarsi investito, in via permanente, del compito di confrontare l'indirizzo politico del partito con quello del governo, in un settore della vita amministrativa dello stato; cioè, della delicata opera di dare impulso o di contribuire a correggere l'azione del governo (se si tratta di un ovvero del partito di maggioranza), oppure di lavorare su tesi da razionalizzare, al lume delle conoscenze tecniche aggiornate, per trasformarle in concrete *alternative politiche* (se si tratta di una formazione di opposizione) ¹³¹.

¹³¹ Si confronti, per gli aspetti più generali della trasformazione in atto di cui quello all'esame è un profilo particolare, D'ANTONIO, *Partito e Partecipazione*, in « Rassegna parlamentare », n. 1-2, 1966, p. 31, il quale scrive: « I partiti, la cui organizzazione si era storicamente incentrata nella funzione di conquista integrale del potere, conoscono oggi le crisi, derivanti dall'accettazione non più formale del principio del concorso democratico alla gestione dello stato. È così che il partito politico si distacca sempre più dall'associazione implicando l'adesione al partito l'assunzione di un impegno responsabile per la gestione dello stato ». Si veda, poi, la parte centrale della bella relazione del GUELLI, *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia: soluzioni costituzionali*, al Convegno dell'Istituto internazionale di studi giuridici, 1964.

La collocazione topografica di questi *governi ombra* si ha nell'interno dell'apparato di direzione del partito, a stretto contatto con il gruppo parlamentare, il quale, anche se possiede un proprio ufficio legislativo per il lavoro di *routine*, di solito per l'impostazione di interventi di ampio respiro su grandi temi politico-amministrativi e legislativi si avvale degli uffici direzionali che, oltre a tutto, operano sotto la diretta responsabilità del segretario del partito. In quasi tutti i partiti italiani esiste un « ufficio esteri » o « commissione per gli affari esteri »¹³⁹ che può avere anche un altro importante compito, oltre quello di seguire la situazione internazionale e programmare un indirizzo estero di partito: è il collegamento con i partiti stranieri di eguale indirizzo, quando siano legati da vincoli di affiliazione internazionale. Quest'ultima circostanza si va rivelando sempre più

¹³² Hanno un ufficio esteri la democrazia cristiana e il partito socialista italiano; vi sono: una commissione affari esteri, nominata dalla direzione del partito su proposta del segretario politico, nel partito repubblicano italiano; un ufficio di collegamento politico con i partiti comunisti nel partito comunista italiano; un ufficio di collegamento con l'Internazionale liberale nel partito liberale italiano. Il BASSANO, *I migliori anni di Palazzo Chigi*, in « Nuova Antologia », gennaio-aprile 1961, p. 215, lamenta un fatto di notevole gravità, occorso durante gli anni 1957-1960: « alcuni funzionari del ministero hanno prestato servizio per lunghi periodi di tempo — ventiquattr'ore sarebbero state sufficienti per configurare una gravissima infrazione alle norme che disciplinano i rapporti tra lo stato e i suoi dipendenti — presso la segreteria di un partito politico, giungendo fino ad accompagnare personalità di quel partito in alcuni viaggi all'estero » (il corsivo è nostro). Il citato autore stigmatizza, ancora, le conseguenze della politicizzazione della carriera diplomatica che sarebbe cominciata nel 1946 quando, essendo ministro degli Esteri l'on. Nenni, « fu stabilito il sedizioso principio che ai funzionari appartenenti alla stessa confessione politica del ministro in carica compete l'indirizzo a tutto l'andamento del ministero ». Certamente le conseguenze della politicizzazione esasperata (operata a più riprese e non soltanto nei tre mesi di direzione del dicastero da parte dell'on. Nenni, e favorita, peraltro, dalla natura di *tecnico politicamente rilevante* del diplomatico altrove lusingata) vi sono state ed *assai amare*. Ecco quanto scrisse un uomo di integrità morale, di grande capacità professionale e di sentimenti democratici quale l'ambasciatore Nicolò Carandini, all'indomani di un episodio di vita burocratica provocato da varie cause politiche, psicologiche e sociologiche che avrebbero richiesto attenta considerazione, cautela, umano rispetto e profondo « senso dello stato » (« Il Mondo »: *Purga a Palazzo Chigi*, 25 novembre 1958, p. 1): « L'impressione è che la purga burocratica si è abbattuta sul carattere, sulla integrità, sul coraggio delle proprie opinioni, perché in alto non si vogliono controlli, resistenze e fermi consigli, tutto quanto cioè compone il dovere e il privilegio di una seria competenza professionale responsabile e non servile ». « Non sta a me analizzare singoli casi personali che sono sulla bocca di tutti, ma mi consenta il ministro di prendere a simbolo la caduta in disgrazia dell'ambasciatore Rossi Longhi, uno indubbiamente fra i migliori nostri diplomatici. Non so quale pretesto sarà addotto, se mai una spiegazione verrà, per giustificare il suo licenziamento in tronco. Ma tutti sanno che la sua fermezza come segretario generale del ministero (un ufficio che in tutti i regimi democratici assicura la continuità funzionale della politica estera ed implica, quindi, una personale responsabilità che non si sottopone solo, ma si affianca autorevolmente a quella del ministro) la sua fermezza, ripeto, gli è costata come primo prezzo un brusco allontanamento ».

importante specialmente al livello delle organizzazioni comunitarie europee e documenta un'evoluzione che è durata quasi un secolo, iniziando con il disegno del Depretis e della Sinistra italiana di ancorare la politica estera a solidarietà internazionali per ideologia di partito (e lo Chabod commenta che « il segreto del Re qualche peso l'aveva avuto nelle relazioni internazionali; il segreto di partito non servì che a generare illusioni e delusioni »)¹³³ e passata, poi, per l'esperienza comunista del Comintern e del Cominform, per quella socialista dell'Internazionale e del Comisco, per quella cattolica del Segretariato di collegamento prima e poi delle Nouvelles Équipes Internationales e su un piano ben più modesto per quella della Internazionale liberale¹³⁴.

Diremmo che oltre il vistoso tentativo di mediazione nella vertenza italo-iugoslava per il Territorio di Trieste compiuto dal segretario generale del partito comunista italiano on. Togliatti, nell'autunno del 1946, all'insaputa del ministro degli Esteri on. Nenni¹³⁵,

¹³³ CHABOD, *op. cit.*, p. 686. Cfr. anche NEGRI-UNGARI, *La vita dei partiti*, in SPREAFICO-LAPALOMBARA, *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Milano 1963, p. 148 ss.

¹³⁴ Si veda, a sostegno di quanto è detto nel testo, nel « Messaggero » del 17 novembre 1966 la seguente impostazione che dà la Sinistra democristiana alla soluzione del problema alto-atesino: « La sinistra d.c., in una nota diffusa ieri sera dall'Agenzia Radar, sostiene allo stesso proposito che « è inutile nascondersi la realtà: i Governi di Vienna e Bonn sono diretti da democristiani; la maggior parte delle popolazioni Alto-atesine, austriache, bavaresi e tedesche sono organizzate politicamente in partiti democristiani; gli organi d'informazione di questa notevole area centro-europea sono di ispirazione cattolica o si riconoscono nelle posizioni politiche osservate dai partiti di Governo.

È sulle forze democristiane — e sul loro organismo europeo, visto che esiste — che si deve, dunque, fare principalmente leva perché vengano liquidati quell'orientamento pangermanista e quei metodi nazisti che vengono trasferiti in Alto Adige, sia pure da gruppi per ora marginali...

Per questo è da ritenere logico e necessario che, nel momento in cui sembra si entri nella fase conclusiva di una trattativa molto delicata, *l'organizzazione europea democristiana, avvertendo la sua doverosa responsabilità, affronti la questione, sollecitando una soluzione a livello democratico. Diversamente, verrebbe da chiedersi su quali basi comuni si regge l'UEDC, quali sono le sue funzioni di collegamento impositivo e, in termini politici, quale prestigioso valore assume la direzione di parte italiana* » (il corsivo è nostro).

¹³⁵ L'on. Palmiro Togliatti tornò dall'incontro con il maresciallo Tito portando alcune proposte concrete circa la soluzione del problema di Trieste (baratto con Gorizia), il rimpatrio dei prigionieri di guerra italiani e la conclusione di un trattato di commercio italo-iugoslavo. Filippo BURZIO, *Repubblica anno primo, Scritti politici di attualità*, Torino 1948, p. 111 così scriveva commentando su « La Stampa » del 9 novembre 1946 l'iniziativa del parlamentare comunista: « Che l'on. Togliatti abbia preso un'iniziativa "privata" di questo genere è cosa non solo ammessa in diplomazia, ma assai lodevole: che però, tornato latore di così importanti proposte, egli non abbia creduto di informare il governo prima di pubblicarle sul giornale del suo partito, non ci sembra corretto; e rivela un calcolo di politica interna, con sfondo di speculazione elettorale, non degni dell'argomento; e

i vent'anni decorsi non registrino altri episodi di particolare rilievo per l'interferenza dell'azione diretta a livello internazionale di un partito sull'indirizzo di politica estera perseguito dal governo ¹³⁶. L'attività degli uffici e delle commissioni esteri si è fatta sentire, invece, indirettamente, poiché essa tende sia a migliorare la documentazione, all'interno del partito, per i componenti del vertice direzionale, sia a facilitare i contatti di essi con visitatori e giornalisti stranieri, sia ad effettuare sondaggi all'estero, a mantenere i rapporti di cortesia o di amicizia con i diplomatici e organizzare viaggi di studio nei paesi più interessanti per il momento internazionale.

Indubbiamente, v'è stato un miglioramento del « tono » dei partiti per lo sforzo compiuto da queste sezioni di studio, collegamento e propulsione, sebbene, dall'analisi delle parti riguardanti la politica estera nei programmi dei partiti italiani per le elezioni politiche del 1958, compiuta dallo Spreafico ¹³⁷, emerge che molto spesso il calcolo propagandistico e demagogico s'impone su ogni preoccupazione della concreta attuabilità di quel che si propone. Quando ciò non avviene, ci si rifugia in una genericità cauta e disarmante, come del resto si è inclini a fare in tutte le *platforms* elettorali.

crediamo che il ministro degli Esteri, per primo, non ne sia rimasto incantato. Che poi le trattative e le modalità del rimpatrio dei prigionieri, debbano essere discusse dal governo jugoslavo non col governo italiano, ma col partito comunista (che a tal fine delegherebbe l'Associazione nazionale partigiani italiani) ci sembra addirittura enorme. Quando noi dicevamo tempo addietro che il prepotere dei partiti preparava un'anarchia *feudale* di nuovo tipo sulle rovine dello stato (e poi la dittatura), non credevamo che avremmo avuto così presto a disposizione un esempio così impressionante ».

¹³⁶ Vanno citate, invece, due *missioni* affidate rispettivamente dal ministro degli Esteri on. Fanfani all'on. Randolfo Pacciardi per studiare *in loco* la situazione del Medio Oriente e dal ministro degli Esteri on. Segni all'on. Dino Del Bo per sondare l'avviso dei governi sudamericani sulla questione alto-atesina in discussione all'Onu. I viaggi dei due parlamentari furono organizzati dal ministero degli Esteri e furono appoggiati ufficialmente presso le rappresentanze italiane nelle nazioni visitate.

¹³⁷ Cfr. SPREAFICO, *I programmi*, cap. III: « La politica estera », in SPREAFICO-LAPALOMBARA, *op. cit.*, p. 229 ss.

CHI È CHE FA LA POLITICA ESTERA IN ITALIA

La prima risposta da dare alla domanda: chi è che fa la politica estera in Italia? dovrebbe essere questa: nessuno.

Evidentemente è una risposta che non sarebbe esatta dal punto di vista strettamente tecnico. Alla testa della politica estera italiana, da noi come in qualsiasi altro paese, sta il ministro degli Esteri: è da lui che partono le direttive generali della politica, le istruzioni ai rappresentanti all'estero ed è lui che raccoglie e vaglia tutto il materiale informativo che le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero inviano a Roma. Però non è solo il ministro degli Esteri ad avere la sua parte nella politica estera. La contribuzione del ministro della Difesa è inevitabile. Una politica estera, per modesta che essa sia, non può affermare di essere tale se non ha dietro di sé almeno un minimo di forza armata che possa implementarla: il ministro della Difesa deve essere al corrente della politica estera per poter adattare ad essa le forze militari: d'altra parte i limiti di vario genere che debbono porsi le Forze Armate condizionano la politica estera; di questi limiti il ministro della Difesa è giudice ed interprete, ma il ministro degli Esteri deve, o dovrebbe, tenerne conto.

Uno dei difetti e delle debolezze tradizionali della politica estera italiana, difetto che negli ultimi anni si è considerevolmente attenuato, è stato il contatto deficiente fra il ministero degli Esteri e le Forze Armate; per anni ed anni le Forze Armate hanno ignorato le direttive della politica estera italiana ed il ministero degli Esteri italiano non ha mai saputo, o forse anche non si è mai curato di sapere, quali fossero le possibilità effettive dell'esercito italiano. È un difetto antico: nelle memorie di Salandra sull'intervento ci sono delle confessioni strabilianti sulla ignoranza del governo circa lo stato, vero, delle nostre Forze Armate e sulla difficoltà di avere delle informazioni esatte. Lo stato maggiore, da parte sua, ha continuato per un pezzo dopo la nostra dichiarazione di neutralità a ragionare in termini di Triplice Alleanza.

In realtà è stata l'inquadratura dell'Italia nel Patto atlantico, dove politica estera e politica militare sono strettamente collegate, dall'esterno, a far cadere, in gran parte almeno, le barriere fra potere civile, politica estera ed organizzazione militare: se ancora

oggi ci sono squilibrio ed inadeguatezze, non è più a questa dicotomia che essi vanno attribuiti.

Politica estera ne fa anche il ministro del Commercio estero. La politica estera, specialmente di un paese che non è una grande potenza, nello stretto senso della parola, come l'Italia, è in buona parte politica economica; le nostre necessità di acquisti e di vendite all'estero influenzano la nostra politica estera o per lo meno dovrebbero influenzarla ed a sua volta esserne influenzate. Noi siamo l'unico paese, non comunista, ad avere un ministero del Commercio estero: nelle altre principali potenze europee è la Direzione generale degli affari economici al ministero degli Esteri che si occupa del commercio estero. Da noi Direzione generale degli affari economici e ministero del Commercio estero coesistono ma non sempre in perfetta armonia ed è difficile differenziarne esattamente i compiti; da osservare che il ministero del Commercio estero non è un'invenzione di questo dopoguerra; fu creato dal regime fascista.

Per molti anni, per ragioni differenti, per lo più di carattere personale, un elemento di importanza primaria per la nostra politica estera, il negoziato per il Mercato comune, era affidato ad un ministro che non era quello degli Esteri, anche se un certo collegamento veniva mantenuto dal fatto che il ministro incaricato si serviva, in larga misura, del personale degli Esteri. Era certo contro la logica che il ministro degli Esteri conoscesse, solo indirettamente, il corso di un negoziato di così grande importanza: ma era non meno contro la logica che l'incaricato di questo negoziato fosse estraneo a tutto il resto del corso della politica estera italiana, su cui quello che si faceva a Bruxelles non poteva non avere la sua influenza. Se oggi anche un trattato di commercio è un atto politico, con conseguenze politiche, molto maggiore era, ed è, l'influenza immediata e soprattutto potenziale di una operazione della importanza e della vastità del Mercato comune.

L'elemento nuovo introdotto nella politica italiana dal Mercato comune, ossia dalla politica economica comune europea, porta tutti i ministri economici ed anche il governatore della Banca d'Italia ad avere la loro parte, spesso importante, nella formulazione della nostra politica estera.

La complessa articolazione dei rapporti internazionali, che aumenta costantemente, porta, occasionalmente, anche i ministri più impensati ad occuparsi di affari internazionali: è certo più breve fare l'elenco dei ministri che non hanno niente a che fare con la politica estera che di quelli che sono portati ad intervenire. La partecipazione di tanti differenti dicasteri alla formulazione della poli-

tica estera italiana e la necessità di una coordinazione fra tendenze ed esigenze non sempre identiche hanno dato una sempre maggiore importanza alla funzione del presidente del Consiglio in politica estera. È un fenomeno non solamente italiano, anzi in altri paesi, per esempio in Inghilterra, esso ha avuto una delineazione più marcata ed appariscente che non in Italia.

Per quel che riguarda l'Italia occorre aggiungere anche il presidente della Repubblica. In differenti maniere, con metodi e tendenze differenti, tutti i presidenti della Repubblica italiana hanno mostrato un interesse particolare per la politica estera, l'hanno seguita ed influenzata.

Anche qui non si tratta di un fenomeno nuovo. C'è tutta una impostazione quasi romantica della politica estera che si riferisce ad un periodo ideale in cui essa sarebbe stata fatta esclusivamente dai ministri degli Esteri e dagli ambasciatori.

La mia esperienza personale ed i ricordi dei miei vecchi capi che hanno lavorato in quel periodo, mi permettono di dire che questa situazione ideale non la si è avuta mai. È vero che i ministri degli Esteri ed i presidenti del Consiglio, anche agli inizi di questo secolo, viaggiavano molto di meno di ora: in compenso però viaggiavano enormemente i sovrani; ed era un'epoca in cui per molti paesi d'Europa, soprattutto per quelli decisivi, il sovrano aveva una funzione preponderante per la formulazione della politica estera.

Dato questo equilibrio instabile, in cui il ministro degli Esteri mentre resta, teoricamente, la persona incaricata di condurre la politica estera di un paese, nel nostro caso dell'Italia, è condizionato dagli interessi, le idee, le convinzioni e le ambizioni di tanti altri ministri, la misura della sua partecipazione effettiva alla formulazione della politica estera dipende in grande parte dal peso, in politica interna, della persona del ministro.

Il conte Sforza, probabilmente il miglior ministro degli Esteri che l'Italia abbia avuto dal 1945 in poi, era certamente la persona più qualificata per definire la nostra politica estera. Però il suo peso in politica interna era minimo e questo limitava le sue possibilità. Il nostro ministero degli Esteri si era molto interessato perché l'Italia potesse partecipare alla integrazione del bilancio libico: noi tenevamo, allora, a conservare qualche influenza sulla politica libica: in un momento in cui le ricchezze petrolifere della zona erano ancora di là da venire la possibilità di partecipare al bilancio costituiva evidentemente un mezzo di influire. Con molte difficoltà si era riusciti ad ottenere dagli inglesi e dai francesi il consenso a questa nostra partecipazione ed una delegazione italiana stava per

partire per Londra per le trattative relative. A questo momento il ministro del Tesoro invia un suo rappresentante alle ambasciate di Francia, di Gran Bretagna e degli Stati Uniti per dichiarare che l'Italia non intendeva partecipare alla integrazione del bilancio libico. Dal suo punto di vista il ministro del Tesoro poteva anche avere ragione; il risultato pratico non è stato però dei migliori.

Un incidente di questo genere non si sarebbe probabilmente verificato se il peso politico del conte Sforza fosse stato più forte di quello che era.

La risposta negativa alla domanda: chi fa la politica estera in Italia? dovrebbe essere completata dicendo che una politica estera italiana nel vero senso della parola non c'è. L'azione italiana in politica estera è piuttosto una serie di risposte a sollecitazioni del momento, qualche volta di politica estera, più spesso di politica interna: ma nessuno sembra essersi posto il problema di quale politica estera corrisponda realmente agli interessi dell'Italia, ragionevolmente intesi e, soprattutto, quale politica estera sia *possibile* per l'Italia. O se anche qualcuno si è posto il problema e lo ha approfondito se lo è tenuto accuratamente per sé: una discussione seria, realistica, sulla politica estera italiana non c'è mai stata, non dico nel parlamento, ma nemmeno nella stampa e nell'opinione pubblica. Le due ultime vere decisioni di politica estera: l'adesione al Piano Schuman — che era in realtà mettere l'Italia nella via dell'Europa dei Sei — e l'adesione al Patto atlantico, sono state prese ancora sotto l'amministrazione De Gasperi. Negli anni che hanno seguito la politica estera italiana ha continuato sì la sua linea europea e la sua linea atlantica ma in modo passivo, qualche volta liturgico; delle decisioni vere e proprie e nemmeno, nello stretto senso della parola, un adattamento organico di questa stessa politica atlantica ed europea alle mutate circostanze non si può dire ci siano stati.

Non si tratta di un fenomeno puramente italiano: quasi tutti i principali stati europei vagano alla ricerca di una loro politica estera. Essi non riescono ad adattarsi alla nuova situazione creatasi a seguito della caduta verticale dell'importanza politica dell'Europa ed a trarne le conseguenze. Un disorientamento che si nota meno nei paesi detti minori come il Belgio, l'Olanda o i Paesi scandinavi, i quali non essendo mai stati decisivi risentono meno della differenza.

Si tratta di una caduta che probabilmente non ha precedenti nella storia, per lo meno per la sua rapidità.

Poco meno di 50 anni fa, all'inizio della prima guerra europea, le sei principali potenze dell'Europa di allora hanno potuto deci-

dersi ad una guerra che poteva cambiare, ed infatti ha cambiato, la faccia del mondo, senza preoccuparsi di quello che poteva essere l'atteggiamento degli Stati Uniti: hanno discusso fra di loro del possibile atteggiamento della Grecia e della Bulgaria ma non di quello degli Stati Uniti.

Nel 1962 al momento della crisi di Cuba la suprema decisione guerra o pace era esclusivamente nelle mani degli Stati Uniti e della Russia: le potenze europee, indifferentemente che si trattasse della Gran Bretagna o del Lussemburgo, non hanno avuto altra possibilità che di trattenere il fiato in attesa di una decisione la quale avrebbe potuto compromettere la loro stessa esistenza.

Cinquant'anni fa la sorte di un intero continente poteva essere decisa da una battaglia vinta o perduta sul continente europeo o da una conversazione fra due cancellerie europee: chi si preoccupava, allora, della voce di Pechino o di Delhi? Oggi uno spostamento nella situazione dell'Africa sudorientale o in America Latina può avere per lo meno la stessa importanza di qualche cosa che accade in Europa: la crisi di Berlino aperta nel '58 dall'ultimatum russo è stata risolta a Cuba.

Evidentemente per dei paesi i quali sono stati, o hanno creduto, fino a pochi decenni fa, di essere al centro delle decisioni della politica mondiale, doversi adattare adesso ad una situazione tanto inferiore è un problema non facile. All'inizio di questo secondo dopoguerra Francia ed Inghilterra hanno piuttosto concentrato i loro sforzi nel cercare di mantenere in qualche maniera e forma i loro imperi coloniali. E una volta convinte, con le buone o con le cattive maniere, che questo non era più possibile sono passate alla ricerca della migliore maniera di liquidazione, mantenendo sia pur solo una parvenza di rapporti. Questo problema ha assorbito la loro attenzione: è solo negli ultimi tempi che esse si trovano sole di fronte alle necessità di rielaborare una politica estera proporzionata alle nuove circostanze ed esigenze; ed onestamente non si può dire che, discorsi a parte, esse lo stiano risolvendo in una maniera più brillante di quello che sta cercando o non cercando di fare l'Italia.

Anche per noi nei primi anni dopo la seconda guerra mondiale le finalità della nostra politica estera ci sono state imposte dalle circostanze: primo, liquidare le conseguenze della guerra nella migliore maniera possibile; secondo, ridare all'Italia un posto onorevole nella comunità delle nazioni. E qui occorre riconoscere che, date le circostanze, i due problemi sono stati risolti bene e rapidamente. Le circostanze ci hanno evidentemente favorito: ma che

cosa è la politica estera se non il sapersi servire delle circostanze? La Germania, tanto più importante di noi, dopo vent'anni non è ancora riuscita non dico a risolvere ma nemmeno ad affrontare seriamente i suoi grandi problemi. È una volta terminato questo processo di ricostruzione che si è posto a noi, tuttora non risolto, il problema di una politica estera.

Per noi si tratta di un difetto antico. Una volta realizzata la sua unità l'Italia non è mai stata capace di formulare una sua vera politica estera, qualche cosa di paragonabile alla politica estera dell'Inghilterra, della Germania o della Francia. Nel suo periodo migliore, che si chiude col nostro intervento nella prima guerra mondiale, la nostra politica estera oscillava fra due direttive che si elidevano a vicenda. Da una parte la Triplice Alleanza, la cui sola giustificazione poteva essere il provocare, con l'appoggio della Germania, con la diplomazia o con le armi, una redistribuzione della torta coloniale in modo da darci un maggiore posto al sole: dall'altra l'irredentismo, una politica che certamente rispondeva ai sentimenti del popolo italiano, che non ha mai capito o accettato la Triplice (del resto nulla è stato tentato seriamente per farglielo capire) ma che non era, in realtà, che una continuazione, in scala minore, della politica dell'unità d'Italia e, allo stesso tempo, l'ammissione dell'incapacità di formulare una nuova politica estera. Dopo la prima guerra mondiale ci siamo trovati di nuovo di fronte all'incapacità di formulare una politica estera italiana, per cui si è finito per ricorrere alla risurrezione artificiale di ancora nuove forme di irredentismo.

Il conte Sforza nel suo primo passaggio al ministero degli Esteri, all'epoca del gabinetto Giolitti, è stato dall'Italia di allora bollato come un rinunciatario. In realtà egli pensava ed agiva da nazionalista, solo più lungimirante. Il suo ragionamento era il seguente: con la liquidazione dell'impero austro-ungarico l'Italia si era liberata dall'ipoteca che, con la presenza di una potenza, sostanzialmente ostile anche se alleata, connessa col problema di Trento e Trieste, aveva paralizzato la sua politica. Con la vittoria l'Italia acquistava non soltanto la sicurezza sulle sue frontiere orientali, ma anche una sua completa libertà di azione: non essendo più legata ad un problema circoscritto essa aveva veramente la possibilità di esplicare la sua azione, naturalmente nella misura delle sue possibilità, in tutto il mondo. Per consolidare questa libertà era però necessario arrivare ad un accordo ragionevole con la Jugoslavia, facendo le necessarie concessioni al nazionalismo jugoslavo: cercare, in altre parole, una linea di compromesso fra il

nazionalismo italiano ed il nazionalismo jugoslavo. Altrimenti — è sempre il ragionamento di Sforza — noi ricreando un irredentismo nostro verso la Jugoslavia e per conseguenza un irredentismo jugoslavo contro di noi, finiremo per inchiodare di nuovo l'Italia sull'Adriatico e limitare così quella libertà di azione che era il risultato delle nostre vittorie.

L'Italia ha invece scelto di nuovo l'irredentismo che nelle circostanze di allora non era più una politica ma uno stato emotivo.

È questo uno dei difetti fondamentali del pensiero italiano in materia di politica estera: il sentimento.

Noi parliamo ancora e spesso di italo filia e di italo fobia, sia che ci riferiamo ad uomini sia che ci riferiamo a stati. Confesso che in 44 anni di carriera diplomatica non ho mai trovato un italo filio o un italo fobo nel senso stretto della parola. Ho trovato solo delle persone che erano propense a ritenere che dei buoni rapporti con l'Italia corrispondessero o non corrispondessero agli interessi del loro paese, il che è una cosa completamente differente. Questa dicotomia del mondo, fra italo filii ed italo fobi, è una eredità del risorgimento italiano mal compreso. L'Italia, che combatteva non solo per la sua unità ma per il trionfo delle idee liberali contro l'assolutismo, si inseriva con questo in una battaglia che in tutta quanta l'Europa, in forme differenti, si stava combattendo: era quello che oggi chiameremmo un *test-case*. In quelle circostanze era abbastanza logico che l'Italia fosse amata, apprezzata, appoggiata o osteggiata e vilipesa.

Ma era assurdo pensare che un plauso analogo potesse accompagnare un'Italia che partiva alla conquista della Libia o dell'Etiopia. Ma non dobbiamo anche dimenticarci che se la simpatia dei liberali d'Europa è stato un fatto positivo per l'unità italiana, non è per questa simpatia che noi abbiamo potuto realizzare in un periodo relativamente breve l'unità. Ci siamo riusciti perché certi spostamenti nell'asse di equilibrio della politica europea ci hanno permesso un inserimento in una più grande evoluzione. L'abilità di Cavour è stata di rendersi conto di queste evoluzioni e di saperlisi inserire: ma non è stato lui a crearle queste circostanze: sarebbe stato il primo a ridere della sua immagine come « il Tessitore ».

Sono probabilmente queste impostazioni sentimentali ed emotive della politica italiana, impostazioni che hanno mutato secondo le epoche, le circostanze e gli orientamenti psicologici delle classi e dei partiti al potere e da cui non ci siamo certo liberati nemmeno oggi, dopo tante dure lezioni che abbiamo avuto, anche se gli orientamenti emotivi sono differenti, che sono venute ad incrociarsi

ed a sovrapporsi ad un altro difetto, pure fondamentale: la mancanza di una visione completa ed esatta del quadro della politica mondiale, del rapporto delle forze e quindi di una valutazione corretta della situazione.

Causa ed effetto allo stesso tempo: raramente a questo mondo sentimento e realtà coincidono: e quando la realtà, le possibilità non corrispondono ai desideri, alle speranze, ai sogni, la tendenza italiana è troppo spesso quella di mettere da parte la realtà.

Se si scriverà un giorno la storia della diplomazia italiana, nella sua parte migliore per lo meno, nel secolo dell'unità italiana, sarà la storia di una voce nel deserto che viene messa da parte perché stona coi sentimenti, coi risentimenti, con le illusioni.

Noi rimproveriamo, e con ragione, a Mussolini di avere detto a Badoglio « Ho bisogno di qualche migliaio di morti per potermi assidere fra i vincitori al tavolo della conferenza della pace ». Ma ci dimentichiamo che nel marzo del 1915 ad un rapporto dell'ambasciatore Imperiali, incaricato di negoziare il Patto di Londra, che faceva presente che le proposte degli alleati, soddisfacenti per la parte irredentista, non lo erano per la parte coloniale ed ancora meno per la parte finanziaria e consigliava di rimandare le trattative ad un momento in cui l'Intesa avesse avuto un maggior bisogno di un nostro intervento, Sonnino rispondeva più o meno in questi termini: ripeto siamo verso la metà di marzo del 1915: « Vostra Eccellenza non si rende conto che gli alleati hanno già vinta la guerra; per cui se non ci affrettiamo ad entrarvi, a qualsiasi condizione ci venga fatta, perderemo la possibilità di assiderci tra i vincitori al tavolo della conferenza della pace ».

Il che vuol dire che a 25 anni di distanza, in condizioni politiche interne ed estere completamente differenti, due volte noi abbiamo fatto lo stesso errore di apprezzamento: nel primo caso ci siamo semplicemente sbagliati sulla durata della guerra, con conseguenze che sono state però gravissime per la nostra politica interna; nel secondo caso ci siamo addirittura sbagliati sulla parte vincente e le conseguenze dovremmo ricordarcele ancora oggi.

Una parte di questi errori sistematici di valutazione ci vengono dal fatto che la nostra visione di politica estera è ancora forse, certo è stata per molti decenni, centrata in modo squilibrato sulla Francia.

Nel 1940 Mussolini, visto l'esercito francese appoggiato sulla Linea Maginot così facilmente travolto dall'esercito tedesco, ne ha concluso che più niente potesse opporsi alla potenza tedesca. Nel 1915 è stato il fatto che l'esercito francese aveva fermato i tedeschi

sulla Marna ad influenzare Sonnino. In altre parole siamo ancora in larga misura, lo siamo stati certamente per molti decenni, incapaci di liberarci da una visione europea continentale ristretta: la funzione degli Stati Uniti, dell'Inghilterra, dei mari, delle materie prime, sono state cose tutte che largamente ci sfuggivano.

Uno dei principali difetti della politica estera italiana è dunque la deficienza di informazione. Quando dico informazione non voglio riferirmi alla mancanza di buoni servizi di spionaggio. Durante il regime fascista noi avevamo un servizio abbastanza buono che ci ha dato delle informazioni sostanzialmente corrette: lasciamo da parte poi se di queste informazioni si è tenuto conto sufficientemente. Ma è evidente che oggi un servizio di informazioni che possa tenerci al corrente effettivamente di quello che succede in Russia o in Cina sarebbe al di fuori delle possibilità dell'Italia. Ma non è a questi servizi d'informazione, nel senso stretto della parola, che io mi riferisco, io mi riferisco puramente e semplicemente all'informazione, alla conoscenza, a quel tipo d'informazione che può essere data anche semplicemente da uno studio accurato della stampa straniera, sia della stampa giornaliera che della stampa settimanale; e delle infinite pubblicazioni che da tanti istituti di studi e di ricerche possono essere diffuse nel mondo.

Praticamente l'unica vera fonte di informazione di cui dispone il governo italiano sono gli agenti diplomatici all'estero.

La nostra diplomazia può reggere perfettamente al confronto di qualsiasi altra quando le viene affidato, dal potere politico, un compito chiaro, preciso, ed a cui — mi permetto di aggiungerlo — essa crede: cito di nuovo, ad esempio, l'opera svolta dalla diplomazia italiana per liquidare, in quanto questo era possibile, le conseguenze della guerra e per ridare all'Italia un suo posto onorevole. Purtroppo è molto raro che essa si trovi di fronte ad un compito chiaro e preciso postole dal potere politico: e non può essere la diplomazia a sostituirsi, lei, al potere politico nella funzione di decidere della politica estera: essa può al più suggerire.

Per la sua funzione informativa la diplomazia italiana manca di mezzi, materiali tecnici. Quello che si può ricavare, per esempio, come informazione, da uno spoglio metodico della stampa sovietica, è enorme: per questo spoglio, a Mosca, nel '45 avevo un solo impiegato, che doveva fare anche molte altre cose: l'ambasciata degli Stati Uniti più di cento. A Londra i miei collaboratori di categoria A erano dieci: l'ambasciata di Francia ne aveva 60, quella degli Stati Uniti 1200. L'ambasciatore italiano è lasciato soprattutto al suo intuito: ora l'intuito è una grande cosa, ma nella vita moderna

esso diventa sempre più problematico se non può basarsi sui fatti, su fatti sempre più precisi, sempre più complessi e più vasti: sono questi fatti che a noi italiani mancano, e mancano sempre di più.

Ma nonostante queste deficienze, ripeto gravi, nel complesso il governo italiano, durante questi 44 anni in cui ho potuto seguire l'azione della diplomazia italiana, è stato informato abbastanza correttamente del corso prevedibile degli avvenimenti. Solo che esso ne ha tenuto conto in misura molto relativa ed ha spesso preferito il suo intuito che era piuttosto desideri, speranze, illusioni.

Anche qui non si tratta di un difetto solo italiano: dei vari governi con cui ho avuto contatto solo il governo inglese era piuttosto incline a fidarsi delle informazioni dei propri agenti — dico era perché non giurerei su mr. Brown: gli altri, tutti più o meno, solo nella misura in cui le informazioni corrispondevano ai loro desideri: i governi totalitari, senza dubbio al 100%, ma anche i governi democratici, in questa materia non scherzano.

Questo è oggi, continua ad essere oggi — perché, mi permetto di ripeterlo ancora una volta, nessuno dei difetti della politica estera italiana può essere attribuito esclusivamente al governo attuale — il principale punto debole della politica estera italiana. Più che il punto debole sarebbe forse più esatto dire quello che rende difficile se non impossibile la formulazione reale e realistica di una politica estera italiana: il difetto di informazione.

Un paese come l'Italia, data la sua tradizione, data la sua *forma mentis*, ha bisogno anche di una spinta ideale nella sua politica estera.

L'armistizio del 1943 non è stato soltanto il crollo della politica estera fascista, è stato, se si vuole, il crollo di tutta la politica estera che, più o meno vagamente, era stata seguita dal Regno d'Italia, dal momento del suo inizio. Se si fosse voluta trarre tutta la conseguenza logica dell'armistizio di Cassibile, ne avremmo dovuto concludere che l'unica politica estera possibile per l'Italia era di diventare una specie di Svizzera di 50 milioni di abitanti. Però un paese come il nostro che ha bisogno di una spinta ideale, che ritiene di essere cinico in certe manifestazioni e magari lo è, ma in realtà non è né cinico né ancora meno machiavellico, non può vivere senza un ideale.

Una politica che sia puramente logica, terra terra, è una politica la quale lascerebbe in larghi strati dell'opinione pubblica italiana un senso di insoddisfazione. Ma una politica non può essere basata semplicemente su delle aspirazioni ideali, essa deve essere anche basata sui fatti. L'ideale è un po' il sogno, la poesia, ma

non si può vivere esclusivamente di sogno e di poesia, ci vuole la prosa e questa prosa viene data dai fatti, ed è questa mancanza di una base sui fatti il difetto fondamentale della politica italiana.

Non è il solo anche se è il più importante ed anche se gli altri possono essere considerati come corollari: sono piuttosto delle manie; per esempio la mania della presenza. Uno dei primi telegrammi che ho avuto occasione di leggere quando sono entrato nel ministero degli Esteri nel 1920 diceva: « su questo argomento l'Italia ritiene di avere il diritto di dire la sua parola e la dirà ». È un ritornello che ho inteso durante tutta la mia carriera e che, immagino, continuerò a sentire durante gli anni che mi restano da vivere.

Questa mania della presenza risponde a delle considerazioni di puro prestigio: noi vogliamo essere presenti, ma in un certo senso si dovrebbe aggiungere anche che ci contentiamo soltanto di essere presenti.

Nell'epoca in cui si stava lavorando al cosiddetto trattato di stato con l'Austria ricevetti un telegramma da Roma in cui mi si diceva di far presente al governo francese che l'Italia aveva il diritto di essere consultata su quello che sarebbe stato lo statuto futuro dell'Austria. In un momento in cui la difficoltà di trovare un punto d'incontro tra la politica occidentale e la politica russa sull'Austria era già abbastanza grave, pretendere che si prendesse in considerazione anche il problema di introdurre nelle trattative la presenza di un'Italia che non figurava tra le potenze occupanti dell'Austria, che erano quelle che trattavano, non era proprio essere realisti. Mi permisi quindi di dare al ministero il consiglio, intanto, di far sapere a Parigi, a Londra, a Washington, quelle che erano le nostre idee e magari i nostri desideri sulla sistemazione della questione austriaca. Nessuno si sarebbe rifiutato di sentire che cosa ne pensava l'Italia: che poi avessero realmente tenuto conto di quello che dicevamo, questo sarebbe dipeso in buona parte anche dal buon senso delle nostre osservazioni e desiderata: nessuno poteva comunque rifiutare un passo dei nostri ambasciatori. La fiera risposta che ricevetti dal ministero fu: « il nostro pensiero sulla questione austriaca lo faremo conoscere quando saremo invitati a prendere parte ai negoziati ». La realtà era che quello che ci agitava era di essere presenti alle trattative: che cosa poi avremmo detto nel corso delle trattative stesse era evidentemente una cosa che consideravamo d'importanza secondaria: e non credo del resto avessimo delle idee molto chiare sulla questione.

Più noto il dramma — se mi si permette l'espressione — della

nostra partecipazione alla conversazione su Berlino, conseguenza dell'ultimatum russo del 1958.

Anche qui si trattava di una questione che aveva dei limiti formali ben precisi: le potenze autorizzate a parlare della questione di Berlino erano le potenze occupanti più la Germania, a cui non si poteva disconoscere un certo diritto ed un certo interesse: noi non eravamo occupanti: eravamo anzi degli ex nemici. Nonostante questo per noi il fatto di non poter partecipare a queste conversazioni su Berlino era una sofferenza continua, sofferenza che ci ha portato anche a fare delle dichiarazioni e pronunciare delle minacce per lo meno imprudenti.

Anche in questo caso mi ero permesso di suggerire al governo italiano di cominciare col far sapere che cosa noi pensavamo: la realtà era che su come risolvere il problema di Berlino noi non avevamo delle idee più chiare di quanto ne avessero i nostri alleati occidentali; eravamo quindi nell'impossibilità di dimostrare che la nostra partecipazione ai negoziati per Berlino, indipendentemente da quelle che avrebbero potuto essere le circostanze di fatto che potevano consigliare o meno la nostra partecipazione, avrebbe portato qualche elemento utile alla questione.

Un'altra passione nostra è quella del mediare.

Vorrei anche qui ripetere: non si tratta di passioni nuove; sia la presenza sia il mediare sono dei difetti, o dirizzoni, tradizionali della politica estera italiana. Che cosa noi ci proponiamo di concreto dal mediare non mi è stato mai chiaro. Forse noi sognamo un ministero degli Esteri italiano diventato una specie di monumento di saggezza internazionale, a cui tutti si rivolgono per risolvere le questioni che non sono capaci di risolvere fra di loro. Evidentemente la passione per il mediare è assai meno pericolosa del desiderio di imporre la propria volontà con altri mezzi: ma a che cosa serve, realmente, a noi?

C'è da domandarsi qualche volta se noi non confondiamo fra posizione intermedia e mediazione.

La posizione intermedia — il non allineamento del terzo mondo — nella misura in cui essa significa realmente qualcosa, dovrebbe essere una posizione equidistante fra i due contendenti, libera da impegni con l'uno o con l'altro e suscettibile di dare la possibilità, di volta in volta, di mercanteggiare il proprio appoggio al migliore offerente fra i due.

È molto discutibile se una politica di questo genere sia realmente praticabile *in un momento di vera crisi*, da paesi a potenziale militare ridottissimo, come i principali paesi europei: ma ammesso

che essa fosse possibile, potrebbe essere una politica. L'agitarsi invece per cercare di comporre i conflitti altrui è tutt'altra cosa, e non è una politica: tanto più che si ha quasi sempre l'impressione che noi non ci siamo poste alcune questioni importanti: i principali contendenti hanno veramente bisogno che qualcuno trovi per loro una formula di riavvicinamento? Non sono capaci di trovarsela da soli? E se hanno bisogno di qualcuno che trovi una formula di riavvicinamento è proprio sicuro che l'Italia sia il paese più adatto per trovarla?

A parte questi interrogativi sarebbe bene anche tener conto del fatto che, per poter mediare con una certa speranza di successo, bisognerebbe conoscere veramente a fondo, e sotto tutti gli aspetti, la questione a cui ci vogliamo interessare. Ora conoscere a fondo non è proprio la caratteristica più marcata della politica estera italiana.

Terzo: un certo costante disprezzo per le cose concrete. Specialmente nell'ultimo decennio si è avuta un'espansione economica ed industriale dell'Italia nel mondo intero, senza precedenti nella nostra storia e che ha veramente dato alla presenza italiana in terre lontane un contenuto concreto. Che cosa ne sa il pubblico italiano? Di alcune cose importantissime come, per non citarne che una, la diga del Cariba, il pubblico italiano ne è venuto a conoscenza semplicemente perché nella stampa inglese questa vittoria di una ditta italiana aveva sollevato qualche polemica. Per contro la stessa stampa italiana annuncia, a grossi titoli, degli incontri che, in molti casi, lasciano il tempo che trovano.

Questa espansione italiana nel mondo è stata la conseguenza naturale dello sviluppo del nostro potenziale economico-industriale, del nostro iniziato passaggio dallo stadio di precapitalismo a quello di neocapitalismo. Questo ha portato, di per se stesso, ad un aumento dell'interesse effettivo per l'Italia nel mondo e delle nostre possibilità. Le nostre possibilità di influenza politica, nel senso vero della parola, sul terzo mondo sono praticamente inesistenti: non abbiamo né i mezzi né l'influenza necessaria. Possiamo invece, sul piano concreto, contribuire al loro sviluppo economico: e questa è una base solida di influenza e di prestigio. Non sono sicuro che l'opinione italiana e quelli che in Italia si occupano di politica estera italiana si siano resi conto chiaramente di come questa sia la sola maniera di aumentare realmente l'influenza ed il prestigio dell'Italia.

Sotto questo punto di vista bisognerebbe dire che per alcuni anni la vera politica estera italiana è stata fatta da Enrico Mattei.

Egli è stato il primo, e per molto tempo il solo, a rendersi conto dell'importanza della politica delle cose, ed a farla. Poi, col tempo, il demone della grande politica si è impadronito di lui ed ha lui stesso, in parte, svisato la sua opera lanciandosi in operazioni al di sopra delle possibilità dell'Italia e della sua impresa. Detto questo però, non c'è stata persona la quale abbia tanto contribuito ad un'affermazione reale dell'Italia nel mondo quanto lui. Le manifestazioni italiane sono spesso *sui generis*: è interessante notare che la prima vera espressione di un capitalismo espansivo ed aggressivo italiano sia venuta da un ente di stato.

Riassumendo, per avere una politica estera italiana che sia effettivamente una politica, bisogna cominciare con un apprezzamento esatto della realtà: e ne siamo ancora lontani, molto lontani. Noi continuiamo, per esempio, a dire che elemento base della politica estera italiana è la politica europea: sono perfettamente d'accordo, non soltanto perché è una politica che corrisponde agli interessi ben intesi dell'Italia, ma anche perché essa soddisfa quella spinta ideale a cui mi sono permesso di accennare. Ma quali possibilità effettive di realizzazione, e con quale successo, ha questa politica europea? Abbiamo noi mai fatto, o abbiamo l'intenzione di fare, un esame critico delle possibilità effettive di questa politica, oggi e domani?

Se noi consideriamo il Mercato comune semplicemente come un'unione doganale abbiamo molte ragioni di ritenere che si è su una buona strada. Ma se noi continuiamo a ritenere, come ritengo che si debba ritenere, che lo scopo da raggiungere era l'Europa politica, l'Europa federale, allora bisogna che ci rendiamo conto che non si sono fatti dei passi avanti, ma piuttosto dei passi indietro. Cosa è possibile fare? Noi continuiamo a sperare, ma sperare non basta. Ci siamo mai chiesti cosa possiamo realmente fare, su quali alleati possiamo contare fuori d'Italia? I congressi e le manifestazioni di buone intenzioni non bastano. E non è certo tradire la causa europea il dire che bisogna ormai tenere presente anche l'eventualità che non si possa riuscire: e che cominciamo a pensare anche ad una politica di ricambio per il giorno in cui dovessimo constatare che questa politica europea, come noi la intendevamo, non è più una realtà possibile.

Lo stesso lo si potrebbe dire della politica atlantica. La politica atlantica resta per l'Italia d'importanza capitale oggi come lo era alcuni anni addietro; e sarebbe assurda una politica italiana la quale mirasse a portare l'Italia fuori del quadro dell'Alleanza atlantica. Però anche l'Alleanza atlantica è in crisi grave: ed è questo il

momento di cominciare a porsi il problema di quale potrebbe essere la politica estera italiana nel caso che, non per colpa nostra, la politica atlantica di oggi ci venisse a mancare. In sé il problema potrebbe anche essere semplice: come continuare ad essere gli alleati dell'America anche senza Alleanza atlantica: la nostra situazione periferica e peninsulare ce lo permette. Ma bisognerà pensarci a tempo.

Ma ammettiamo anche che la politica atlantica possa, in una maniera o nell'altra, uscire dalla crisi attuale: che cosa intendiamo noi realmente per politica atlantica? Una delle preoccupazioni principali del governo italiano è stata quella della sua posizione relativa entro il Patto atlantico e di fronte all'America. Una preoccupazione in sé perfettamente giustificata: dal momento che si fa parte di un'alleanza bisogna pure vedere che cosa si può contare in questa alleanza. Contare militarmente non era facile: lo sforzo militare dell'Italia, se non altro per ragioni finanziarie, non poteva certamente compararsi, per esempio, a quello tedesco. Il teatro italiano, già secondario, rispetto al teatro dell'Europa centrale, era coperto da una fascia più o meno neutrale — la Svizzera, l'Austria, la Jugoslavia — per cui non era da prevedere che il nostro paese si sarebbe trovato in prima linea all'inizio del conflitto.

L'Alleanza atlantica, nella sua articolazione politica, la più importante, copriva non solo l'Europa ma l'area mondiale di confronto fra Oriente ed Occidente: e noi siamo stati costanti affermatore del principio che la sua portata era mondiale e non solamente europea. Nella misura in cui la difesa dell'Europa appariva assicurata e stabilizzata l'importanza di un paese nell'Alleanza atlantica si trovava essere sempre più in rapporto alla sua possibilità di portare un contributo alla politica americana nel quadro mondiale. L'Inghilterra, per esempio, ritiene di risolvere il problema della sua importanza agli occhi dell'America, e quindi la sua possibilità, anche relativa, di influire sulle decisioni americane, in quella politica che viene definita ad est di Suez, ossia nella sua possibilità di intervento e quindi di appoggio alla politica americana fra Suez ed il Mar Giallo.

In materia di politica atlantica torna sempre il problema della nostra possibilità di influire sulle decisioni americane: questa possibilità di influire non si definisce né si può definire in un articolo di trattato: essa è in rapporto all'apporto, reale e non immaginario, che il paese *x* può portare alla politica americana in un determinato settore: mi domando se noi ci siamo mai posti il problema in termini così crudi ma realistici.

E ancora: noi parliamo continuamente di una politica verso il terzo mondo: ci rendiamo realmente conto in che cosa essa può consistere, quali le sue proporzioni, quali le possibilità effettive dell'Italia? Non è una politica di discorsi: è una politica di fatti. Noi italiani abbiamo nel nostro stesso paese una zona di sottosviluppo che comprende all'incirca 17 milioni di abitanti; potremmo quindi renderci conto meglio di altri delle implicazioni finanziarie del problema: noi abbiamo versato nel mezzogiorno d'Italia, a partire dal 1952, fra investimenti privati ed investimenti statali, un 600 miliardi di lire all'anno. Ora questi 600 miliardi di lire per 14 anni, hanno smosso e non risolto il problema della zona sottosviluppata italiana. Questo potrebbe darci un'idea delle dimensioni del problema, quando esso coinvolge centinaia e centinaia di milioni di abitanti; un ordine di grandezza che non rientra nella nostra possibilità. Invece noi abbiamo la possibilità di studiare nel nostro paese, con dei mezzi assai più perfezionati, le conseguenze positive e negative dell'incidenza dello sviluppo su di una zona sottosviluppata: la nostra esperienza in uomini e cose potrebbe essere il nostro contributo migliore e più efficace a questo problema: non mi consta che ci siamo mai orientati in questa direzione.

Si parla di politica italiana per l'America Latina. È un discorso che ho inteso, la prima volta, nel 1920 dal conte Sforza, allora ministro degli Esteri. Evidentemente la necessità di ripetere sempre le stesse affermazioni equivale ad ammettere che praticamente non si è fatto niente. Abbiamo mai noi realmente studiato quali sono i problemi dell'America Latina, la migliore maniera di intervenire per risolverli, per vedere poi cosa noi possiamo fare effettivamente?

In realtà la politica italiana nell'America Latina è consistita in scoppi di entusiasmo ogni volta che un'alta personalità politica italiana si reca a fare un viaggio laggiù e che poi si affievoliscono rapidamente in attesa del prossimo viaggio.

La parola alla moda oggi è: la nuova politica verso l'Europa orientale; sia che per Europa orientale si intenda anche l'Unione Sovietica o solo i paesi comunisti minori al di là della cortina di ferro. A questo riguardo si può avere l'impressione che l'Italia sia portata a ripetere un po' automaticamente gesti, attitudini, iniziative presi da altri paesi europei. Uno studio italiano delle possibilità, limiti e prospettive di una politica verso l'Europa orientale e più particolarmente uno studio delle possibilità italiane dubito ci sia realmente stato.

La lista degli esempi, del passato e del presente, potrebbe continuare a lungo.

Quello che è mancato alla politica estera italiana, e manca ancor oggi, e costituisce la maggiore lacuna ed il principale ostacolo alla definizione di una politica estera italiana è l'informazione, intendendo per informazione appunto lo studio, critico e realistico, della situazione di fatto, delle possibilità effettive di un'azione politica italiana e dei mezzi che sono realmente a nostra disposizione. Di qui quello che si potrebbe chiamare il verbalismo della politica estera italiana: dichiarazioni ed affermazioni a cui finiamo purtroppo per credere noi stessi ma a cui non tiene dietro che ben poco di concreto.

Mi permetto di ripeterlo ancora una volta: si tratta di difetti della politica italiana di sempre. Anche durante il periodo della maggiore inflazione imperiale dell'Italia, il periodo fascista, il verbalismo è rimasto un elemento caratteristico della politica italiana. Per non citare che un esempio: l'Italia fascista ha sostenuto costantemente la revisione dei trattati di pace. In se stessa non era un'impostazione sbagliata: molto del disagio dell'Europa che ha condotto poi alla seconda guerra mondiale, con tutte le sue tragiche conseguenze, va fatto risalire alle frettolose ingiustizie conseguenza di una scarsa conoscenza della realtà dei fatti, specie dei regolamenti territoriali dei trattati di pace. Non so però fino a che punto noi ci siamo resi conto — e dicendo « non so » faccio deliberatamente una sottovalutazione — che essendo noi fra i beneficiari del trattato di pace, anche dal punto di vista territoriale, questa revisione avrebbe potuto toccare anche noi. Ma a parte questo, quali erano i mezzi effettivi su cui noi potevamo contare per portare avanti questa revisione dei trattati di pace? I fatti hanno mostrato che noi abbiamo fatto molte parole ma che la revisione dei trattati di pace ha cominciato a farsi soltanto quando se ne è occupata anche la Germania, con dei mezzi militari e diplomatici ben superiori a quelli nostri.

Per la verità bisogna aggiungere che tutte le critiche dirette alla politica estera italiana, o piuttosto alle mancanze di essa, non dovrebbero essere indirizzate soltanto alla classe politica italiana o ancor meno al ministero degli Esteri italiano che, nel complesso, nella difficile situazione in cui si trova fa quello che può.

Verbalismo, prevalenza dell'irrazionale, mancanza di informazioni concrete, sono difetti che si ritrovano a tutti i livelli ed in tutte le categorie in un paese come il nostro che in questioni di politica estera si lascia guidare dalle impressioni del momento piuttosto che da un esame rigoroso dei fatti.

Prendiamo ad esempio la stampa italiana. La sua informazione

sugli avvenimenti internazionali si basa principalmente su quello che scrivono i corrispondenti normali o speciali distribuiti nelle varie parti del mondo. Informazioni senza dubbio importanti ed interessanti specialmente quando si tratta, e la stampa italiana non ne manca, di corrispondenti dotati di intelligenza e di esperienza. Però la stampa italiana mai, o quasi mai, fornisce al lettore una documentazione la quale permetta, a chi lo voglia, di farsi un giudizio diretto dei fatti, su dati precisi e concreti.

Mi limito a citare un esempio: nel giugno scorso è stato raggiunto un accordo a Lussemburgo per uscire dalla crisi provocata dal rifiuto francese di accettare alcune proposte della Commissione. Tutti i principali giornali del mondo hanno riferito le informazioni dei loro corrispondenti, ma hanno anche pubblicato i testi degli accordi. A quanto mi risulta non c'è stato un solo giornale italiano il quale abbia pubblicato questi testi. Per cui il lettore italiano è stato obbligato a formare il suo giudizio sulla base delle informazioni fornite dai corrispondenti i quali a loro volta ripetevano le informazioni date loro dalla delegazione italiana, logicamente interessata a far credere che tutto era andato per il meglio.

Sotto questo punto di vista, forse, un modello potrebbe essere il francese « Le Monde ». È un giornale che ha sempre avuto una sua linea politica ben definita con la quale si può essere e si può non essere d'accordo: però al lettore di « Le Monde » viene sempre fornita una documentazione di fatto sufficiente per potersi formare un'opinione sua, magari differente alle idee della redazione del giornale.

La stampa italiana invece dà piuttosto l'impressione che essa preferisca presentare, sia che si tratti di fatti interni o internazionali, ai propri lettori una certa determinata tesi e portarli ad accettarla così come è senza dar loro la possibilità di correggerla con un esame concreto dei fatti.

Poco interesse vero alle situazioni internazionali portano anche i nostri ambienti industriali e finanziari. A Parigi ed a Bonn leggevo regolarmente il bollettino d'informazioni di politica estera pubblicato dalla Confederazione generale dell'industria tedesca o del Patronnat francese. Erano dei documenti redatti da persone altamente qualificate, accompagnati da tutta la documentazione necessaria, che permettevano al lettore di avere un'idea intelligente ed abbastanza esatta di quello che accadeva nel vasto mondo. Non mi risulta che la Confederazione generale dell'industria italiana si sia mai seriamente occupata di fornire ai suoi soci qualcosa d'analogo.

Come si può sperare di correggere questo difetto nazionale

che, se non viene corretto, non ci permetterà mai di avere una politica estera, modesta certo, date le nostre possibilità, ma degna di questo nome?

Il migliore esempio che noi possiamo trovare è quello americano. Gli Stati Uniti si sono trovati, dopo la seconda guerra mondiale, ad essere improvvisamente proiettati al vertice delle grandi decisioni politiche internazionali senza esservi realmente preparati: fin quasi all'inizio della seconda guerra mondiale il peso e l'importanza degli Stati Uniti nella politica internazionale non erano certo in proporzione alle loro enormi possibilità. Noi europei siamo generalmente portati ad esaminare con occhio molto critico la politica americana: di errori della politica americana ce ne sono certo stati molti, anche se bisognerebbe ammettere che molte fra le più grosse sciocchezze fatte in questo dopoguerra sono state fatte piuttosto dagli europei o per ispirazione europea. Ma quali che siano le critiche che si possono fare alla politica americana sarebbe estremamente difficile negare che essa ha fatto dei progressi enormi: e che essa si è portata con estrema rapidità all'altezza della funzione che gli avvenimenti le avevano affidato.

Come è stata fatta questa educazione internazionale degli Stati Uniti?

Strumento principale di questa educazione sono stati i grandi istituti specializzati per lo studio dei problemi di politica internazionale. In America istituti di questo tipo ce ne sono molti, basta citare, fra gli altri, il Massachusetts Institute of Technology, la Rand Corporation ed altri. Questi istituti, ed altri numerosi, si sono specializzati precisamente nella raccolta dei fatti, degli elementi necessari per qualsiasi studio serio di politica estera. Nello stesso tempo hanno saputo diventare dei centri dove si riuniscono quelle capacità intellettuali che sono in grado di trarre da questi elementi di fatto un apprezzamento realistico delle situazioni ed avanzare delle possibili soluzioni per i vari problemi di politica estera. Tutto questo ha dato origine ad una varietà di interpretazioni e di soluzioni, tutte basate su una stima realistica dei fatti, che dà all'autorità politica ed all'opinione pubblica americana una larga possibilità di scelta.

È per merito di questi istituti che si è sviluppata quella penetrazione fra mondo intellettuale, mondo accademico e mondo politico che è una delle caratteristiche degli Stati Uniti e probabilmente uno degli elementi non ultimi del loro successo.

Bisognerebbe che anche noi si cercasse di fare qualcosa di simile. E soprattutto cominciare col rendersi conto che il successo

di queste istituzioni americane sta appunto nella giusta posizione di due gruppi differenti di ricercatori, tutti e due necessari: le persone che sono in grado di raccogliere sistematicamente gli elementi di fatto indispensabili per poter pronunciare un giudizio ragionato e le persone che da questi elementi di fatto sono in grado di trarre le conclusioni del caso.

Uno dei nostri difetti, difetto che potrebbe anche essere chiamato una manifestazione della nostra immaturità democratica, è la tendenza a far ricadere il biasimo per tutto quello che si fa o non si fa sul governo; e di attendere da questo stesso governo il rimedio a tutti i nostri mali. Questa *forma mentis* e questa *forma procedendi* sono in realtà l'anticamera del governo totalitario. La caratteristica base del governo democratico è quella di essere spinta dal basso.

Se noi consideriamo l'evoluzione che ha fatto l'Inghilterra dalla regina Vittoria alla regina Elisabetta, cosa vediamo? Che questa evoluzione è stata il risultato dell'azione di una serie di gruppi di pressione, concentrato ognuno sopra un certo determinato argomento, che hanno spinto sulla via della riforma un governo, il quale, lasciato a se stesso, sarebbe stato altrettanto tradizionalista quanto il più retrogrado governo contemporaneo europeo. Bisogna quindi che in Italia si creino questi grandi istituti di studio i quali, forti della competenza che viene loro da questa equazione, fatti ed interpretazione, siano poi in grado di costituirsi in gruppi di pressione ed imporre, per lo meno in certi limiti, la loro collaborazione al governo.

È solo in questa maniera che noi potremo ottenere che ci sia una politica estera italiana e che questa politica estera sia basata sui fatti e su un apprezzamento corretto della situazione e delle nostre possibilità.

IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Premessa

Quest'indagine parte dalla constatazione che i legami tra politica interna ed estera sono ormai tali che non è più possibile, neppure ad un paese non di primo piano come l'Italia, considerare la politica estera come un problema minore di cui ci si deve occupare di tanto in tanto al sopraggiungere di eventi eccezionali e che normalmente le cure di una minoranza di funzionari specializzati sono più che sufficienti a seguire. Al contrario gli avvenimenti interni ed esterni sorgono e si sviluppano con una serie di rapporti e d'influenze reciproche che è impossibile separare o neutralizzare.

Questa nuova realtà non sembra essere stata presa in considerazione nel nostro paese né ci sono segni che abbia influito nel determinare gli adattamenti necessari negli organismi politici ed amministrativi che con essa hanno a che fare.

Si ha invece l'impressione di una costante incertezza di poteri e di interventi e la politica estera si presenta come il risultato dell'azione di forze eterogenee che si alterano e si sovrappongono secondo schemi senza riscontro né nel sistema costituzionale, né nella struttura democratica a cui il paese cerca di uniformarsi.

In questo breve esame, il ministero degli Esteri viene osservato sotto questa angolatura visuale, in un quadro in cui esso si presenta allo stesso tempo come una delle forze che concorrono alla formazione delle decisioni e come catalizzatore di tutti gli altri interventi che influiscono sulla politica internazionale del nostro paese.

1. *La nuova diplomazia*

La rivoluzione della tecnica, lo sviluppo dei mezzi di comunicazione e le esperienze dell'ultima guerra mondiale hanno mutato profondamente i rapporti politici, economici e sociali sia nella vita interna dello stato, sia nelle sue relazioni esterne. Le idee politiche si trovano sempre più spesso a confronto con problemi tecnici, mentre d'altro lato le questioni economiche e sociali sono divenute

un tema dominante della politica internazionale e vengono ormai valutate e discusse assai più spesso sul piano plurilaterale che su quello bilaterale. Conseguentemente alcuni aspetti del tutto nuovi si impongono all'attenzione nei riguardi dell'attività diplomatica.

L'importanza degli ambasciatori come rappresentanti e porta-parola dello stato presso gli altri stati si è estremamente ridotta da un lato per l'ingigantirsi e il complicarsi dei rapporti internazionali, dall'altro, a causa dei nuovi mezzi di comunicazione¹.

Parallelamente l'amministrazione centrale del ministero degli Esteri è in grado di esercitare sempre più da vicino il controllo, se non la tutela, delle iniziative e delle negoziazioni ufficiali che si svolgono, tramite i suoi rappresentanti, all'interno e all'esterno del paese ed è in grado di dare istruzioni precise rispetto ad ogni situazione fino a controllare anche la procedura da adottare di volta in volta.

La creazione e la moltiplicazione di organismi internazionali pubblici e privati con finalità generali o particolari hanno spostato i criteri della rappresentanza ed il livello delle decisioni da un piano bilaterale ad uno plurilaterale.

Inoltre l'estendersi dei campi in cui i rapporti internazionali si esercitano, e la crescente importanza della competenza tecnica, hanno messo in crisi il principio esclusivo per cui il ministero degli Esteri doveva ritenersi l'unico abilitato ad intervenire e decidere negli affari internazionali. La partecipazione di altri ministeri ed organismi, nei loro rispettivi settori, diventa così non tanto una eccezione, ma un principio destinato ad imporsi come logico e naturale.

In conclusione la diplomazia ha cambiato le sedi e i canali attraverso i quali esercita le sue attività, ma in generale l'importanza di essa non può dirsi diminuita. A questo proposito, vale la pena riportare alcuni rilievi che sono stati fatti tenendo conto del nuovo clima in cui si sviluppano i rapporti internazionali.

2. *Il quadro dell'intervento burocratico*

In un recente studio è stata messa in risalto la posizione del diplomatico quale tecnico che partecipa con la sua iniziativa ed esperienza alle azioni affidategli². Tale posizione spiegherebbe l'in-

¹ BAILLOU e PELLETIER, *Les affaires étrangères*, Parigi 1962, pp. 164 e 201.

² F. DEMARCHI, *Contributo a una sociologia della Comunità internazionale*, in « Rivista di Sociologia », n. 9, 1966, p. 170.

fluenza da questi esercitata nella formulazione della politica estera in cui, appunto in qualità di esperto, prepara gli elementi per le decisioni politiche.

Si tratta di una « influenza » intesa « come una facoltà di cui gli uni dispongono per portare gli altri ad agire, pensare e sentire in una direzione particolare o secondo una determinata ispirazione. Tale attitudine consente ai tecnici di acquistare un certo potere sugli uomini politici (...). Essa permette ai primi di orientare i comportamenti adottati e le decisioni prese dai secondi. Vi si può scorgere un certo potere ascendente fondato sul prestigio e il credito che si annettono al possesso di cognizioni, o in senso più ampio, di una certa " tecnica " »³.

È necessario chiarire⁴ che il termine « tecnico » ha un valore relativo e non assoluto, sicché il diplomatico è un tecnico rispetto al ministro, ma può considerarsi un « generico » rispetto a degli specialisti di economia o di agraria ai quali ricorrerà per ottenere le informazioni che gli sono necessarie. Rimane indubitabile però che ai diplomatici viene riconosciuta una competenza di alto valore che aumenta considerevolmente il loro peso e la loro importanza.

Evidentemente l'intervento dell'amministrazione è limitato ai funzionari che per qualità di attribuzioni e grado gerarchico abbiano un'influenza effettiva, siano cioè « politicamente rilevanti »⁵, ed è appunto su questo gruppo di alti funzionari che si appunta in genere l'attenzione.

Per ciò che riguarda il ministero degli Esteri, le cariche che permettono l'esercizio di un certo potere sono in numero limitatissimo. In genere il segretario generale, il direttore degli affari economici e quello degli affari politici vengono indicati come la sede del potere burocratico. È naturale però che, oltre a tali uomini, ci sono da prendere in considerazione coloro che con questi collaborano da vicino, in posizione appena subordinata come i direttori generali aggiunti o alcuni vicedirettori che si occupano di settori importanti. In proposito, oltre all'esperienza, l'organizzazione del ministero stesso fornisce preziose indicazioni.

³ J. MEYNAUD, *La tecnocrazia*, Bari 1966, p. 46.

⁴ Come fa lo stesso MEYNAUD, *La tecnocrazia*, cit., p. 57.

⁵ G. GUARINO, *Tecnici e politici nello stato contemporaneo*, Milano 1962.

3. *Struttura del ministero degli Esteri*⁶

L'attuale struttura del ministero degli Esteri si fonda su una serie di leggi, di cui la più antica risale al 1886, che si occupano per lo più del trattamento economico, delle indennità, delle carriere, dei concorsi, degli organici ecc., ma che sono invece assai povere per ciò che riguarda le norme regolanti l'organizzazione dell'amministrazione stessa. I decreti principali, formati da pochissimi articoli, sono quello del 25 agosto 1932 n. 1086 che si riferisce in generale all'organizzazione del ministero e quello del 18 aprile 1947 n. 414 che elenca le funzioni del segretario generale⁷, carica ripristinata nel 1943 dopo la temporanea soppressione dovuta al fascismo.

Nel corso del 1965 è stata approvata una legge-delega⁸ che consente al governo di emanare entro un anno nuove norme disciplinanti l'ordinamento dell'amministrazione degli Affari esteri. Il progetto di legge veniva preparato, come accade normalmente in questi casi nonostante l'assurdità della procedura, dallo stesso ministero che doveva essere riformato, e veniva in seguito discusso da un'apposita commissione parlamentare a cui partecipavano anche alcuni sindacalisti per le questioni attinenti alla carriera e al trattamento economico. Prima della scadenza della delega, il ministro degli Esteri in carica decideva di chiedere una proroga per consentire un'ulteriore revisione del progetto. Non sembra però che tale revisione abbia apportato modifiche di rilievo al testo preparato dall'amministrazione.

Quest'ultimo è di particolare interesse non tanto per i mutamenti introdotti che, salvo poche eccezioni come quella della fusione delle carriere e della creazione dell'Istituto diplomatico con template già nella legge-delega, hanno una scarsa importanza, quanto per il fatto che si limita in genere a codificare delle norme già affermatesi nell'attività pratica.

Il breve esame della struttura del ministero terrà perciò pre-

⁶ Il ministero degli Esteri comprende cinque Direzioni generali (Affari politici, Affari economici, Personale, Affari culturali ed Emigrazione) e alcuni servizi tra i quali i principali sono il Cerimoniale e l'Ufficio stampa. Supremo coordinatore è il segretario generale che sta al vertice dell'apparato burocratico. Per un quadro dettagliato della ripartizione degli uffici si veda l'*Annuario diplomatico* (ed. 1965) stampato a cura dello stesso ministero. C'è da rilevare però che la struttura dei quadri inferiori dell'amministrazione ha un valore assai relativo in quanto il lavoro non si svolge secondo schemi rigidamente prestabiliti e non esiste un criterio di ripartizione delle competenze e delle responsabilità che permetta una certa autonomia.

⁷ Per un elenco più completo delle leggi del ministero, vedi *Indagine sulla diplomazia italiana*, a cura dell'Isle, Milano 1964.

⁸ Legge 13-7-1965 n. 891.

sente anche alcuni punti della riforma che sono di notevole aiuto alla comprensione dei criteri organizzativi e della mentalità che si sono imposti nell'ambito del ministero.

a) *Il ministro.* - Il ministro non viene considerato qui tanto nella sua veste di partecipe dello schema istituzionale cui è attribuito il potere governativo, quanto per il legame che egli costituisce tra il livello politico e quello amministrativo del sistema⁹.

In Italia, dove al presidente del Consiglio viene riservata una funzione di coordinamento e di unificazione dell'indirizzo politico generale, mentre rispetto al governo vige il principio della collegialità delle decisioni, i ministri godono di una certa libertà ciascuno nel proprio settore.

In politica estera in particolare, il Consiglio dei ministri non è mai stato in grado di incidere o di partecipare realmente alla formazione delle decisioni. La mancanza della necessaria documentazione e informazione, la scarsa predisposizione degli uomini, una persistente tradizione che attribuisce alla triade presidente del Consiglio, ministro degli Esteri e capo dello stato l'interesse quasi esclusivo per i problemi internazionali, ha limitato l'intervento del Consiglio dei ministri ad un'attività di controllo a posteriori della politica estera¹⁰. Nonostante alcuni episodi di contrasto tra ministri e tra questi ultimi e presidente della Repubblica¹¹, e le discussioni sorte in merito alle rispettive attribuzioni, l'esperienza

⁹ I sottosegretari hanno avuto in genere un peso ridotto ed una funzione secondaria nel quadro politico-amministrativo degli Esteri. Scelti al momento della formazione del governo col presupposto di equilibrare la partecipazione delle correnti o dei partiti di coalizione, essi sono in effetti subordinati al ministro e si trovano talvolta in condizioni di inferiorità rispetto allo stesso segretario o ai direttori generali (vedi ad es. N. KOGAN, *Politica estera italiana*, Milano 1965, p. 101, nota 10).

¹⁰ G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia* (v. sopra, in questo volume), dice in proposito: « Usualmente... i ministri, i quali seguono sulla stampa l'andamento della congiuntura politica internazionale, vengono investiti senza *preavviso e preparazione specifici* (senza, cioè, né una relazione scritta del ministro degli Esteri; né una rassegna delle soluzioni alternative per le questioni che si vanno a discutere; né un riassunto delle mosse preparatorie, dei sondaggi compiuti dai nostri ambasciatori, i quali spesso inviano al ministero delle relazioni che sono saggi ricchi di autentico acume politico e diplomatica preveggenza), vengono investiti, si diceva, di questioni internazionali, anche gravi, attraverso una relazione orale del ministro degli Esteri, cui segue una discussione e quindi una approvazione tacita o espressa. Tra la relazione del ministro e la discussione non *v'è tempo* per lo studio dei dispacci e per la meditazione, cioè per un'attività di riflessione che è *indispensabile* per qualificare un apporto intellettuale, non diciamo di pari livello rispetto a quello del presidente del Consiglio o del ministro degli Esteri, ma almeno di quello di un "columnist" di politica estera che commenta gli avvenimenti su un giornale quotidiano » (pp. 775-76).

¹¹ G. NEGRI, *La direzione e il controllo ecc.*, cit.

sembra dimostrare una quasi costante prevalenza della linea politica sostenuta dal ministro degli Esteri, la quale di volta in volta ha ottenuto il sostegno o almeno la tacita approvazione degli altri membri del governo.

Questa specie di supremazia del ministero degli Esteri, e più ancora del suo ministero che ne rappresenta il meccanismo principale di orientamento e di azione, è rafforzata in pratica dal fatto che alcuni dei principali organi che seguono lo svolgimento della politica estera, cioè a dire il presidente della Repubblica, il presidente e recentemente anche il vicepresidente del Consiglio, vengono tenuti al corrente sui problemi internazionali da diplomatici di carriera distaccati dal ministero degli Esteri con funzioni di consiglieri.

In complesso esiste dunque una sfera sensibile di autonomia del ministro e attraverso quest'ultimo dell'amministrazione, scarsamente modificata dall'intervento di altri organi politici i quali agiscono a loro volta tramite i diplomatici.

b) Il Gabinetto. - La creazione del Gabinetto particolare del ministro risale storicamente allo stesso periodo in cui venne istituita la carica del segretario generale¹², ed ebbe fin dall'inizio il compito di equilibrare il peso dell'amministrazione, formando intorno all'uomo politico un cerchio di persone di sua completa fiducia in grado di filtrare l'operato dei funzionari di carriera e di facilitare al ministro il controllo e la trattazione degli affari correnti.

L'ufficio di capo di Gabinetto, un tempo segretario particolare di Gabinetto del ministro, e quello del segretario generale hanno goduto di fortune alterne senza che si stabilisse un reale equilibrio e una chiarificazione dei rispettivi compiti.

Il Gabinetto, dopo aver assunto poteri larghissimi con il fascismo, è ritornato in una posizione di incertezza nel dopoguerra con il ripristino della carica di segretario generale.

Un'indagine sull'intervento da esso esercitato praticamente, in occasione delle vicende politiche della Repubblica, è perciò difficile, e la sua partecipazione all'attività politica e a quella diplomatica, senza far parte di nessuna di tali categorie, rende l'esame ancora più delicato e impegnativo.

Con una certa approssimazione si può affermare che l'importanza del Gabinetto è funzione degli uomini che lo compongono e della volontà di autonomia del ministro rispetto all'amministra-

¹² 1853 circa, vedi *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., p. 42.

zione. Il ministro, appena nominato, chiama a far parte del Gabinetto degli elementi di sua fiducia; ma la sua scelta è limitata dalla necessità di avvalersi di esperti ed in generale si appunta su diplomatici di carriera dello stesso ministero.

La personalità di uomini come Sforza e, anche se in misura ridotta, Fanfani e Saragat ha certamente influito nel rafforzare la posizione dei rispettivi Gabinetti, anche se non in tutti i casi questi sono riusciti a controbilanciare il peso dell'amministrazione. Con altri ministri più deboli, il Gabinetto non è quasi esistito e la supremazia dei diplomatici ha avuto modo di affermarsi senza eccessive difficoltà.

In linea di massima non sembra che quest'organo nella sua attuale conformazione possieda delle funzioni caratteristiche proprie, ma è piuttosto la situazione interna o esterna, così come altri elementi più o meno casuali, che contribuisce di volta in volta ad accentuarne il carattere di organo politico autonomo o di appendice dell'amministrazione.

c) *Segretario generale*. - Questi, nel progetto di riforma, dovrebbe « coadiuvare direttamente il ministro nella trattazione degli affari e nell'attività per assicurare il coordinamento e la continuità delle funzioni dell'Amministrazione »¹³. Se si ha presente la formulazione del decreto attualmente in vigore per cui il segretario generale « è preposto, sotto l'alta direzione del ministro, al coordinamento e alla trattazione degli affari e al funzionamento degli uffici e servizi », si può constatare come si tenda a rafforzare la posizione di questo organo che, secondo la proposta, dovrebbe ora « coadiuvare direttamente il ministro » senza che venga chiarito per altro quali limiti abbia tale diritto di trattare gli affari insieme all'autorità politica. A ciò si deve aggiungere la confusione che ne deriva con le funzioni del capo di Gabinetto del ministro al quale, già secondo quanto ebbe ad affermare Cavour, spetterebbe il compito di trattare quegli affari speciali che il ministro non volesse direttamente comunicare agli uffici¹⁴.

¹³ Per quanto la nomina e la sostituzione del segretario generale possano avvenire in qualsiasi momento, in pratica questa carica non viene rinnovata se non dopo un certo numero di anni appunto in base al principio per cui essa deve assicurare la continuità dell'operato dell'amministrazione.

¹⁴ Inoltre esistono anche altre interpretazioni bene accreditate che vedono nel segretario generale colui che ha il compito di interpretare il pensiero politico del ministro o di rappresentare la continuità della politica estera, funzioni che probabilmente darebbero al segretario generale maggiori poteri che allo stesso governo (vedi *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., pp. 43 e 47, dove tali opinioni vengono

C'è da rilevare poi che il segretario generale e, anche se in misura minore, i direttori generali hanno un'ampia libertà nel decidere quali questioni e iniziative debbano essere sottoposte al ministro (e a che momento ciò debba avvenire), e quali invece rientrino nella competenza dei funzionari del ministero.

d) *Direttori generali.* - Come già detto, i più importanti sono quelli degli affari economici e degli affari politici i quali, secondo il progetto di riforma, attendono ai rapporti economici (rispettivamente politici) con gli stati e le organizzazioni internazionali, ai negoziati ecc.

Se si può considerare implicito che nell'esplicazione delle loro attività i direttori generali dovranno seguire eventuali direttive del ministro, rimangono assai incerti i criteri in base ai quali ciascuno di essi dovrà comportarsi in modo da restare in armonia con la parallela attività dei colleghi all'interno e all'esterno del ministero. Per ciò che riguarda il coordinamento, infatti, il progetto si limita a confermare l'attuale sistema basato sulla buona volontà e sulle relazioni personali. All'interno il coordinamento è affidato per lo più al segretario generale, ai direttori generali e ad appositi comitati interni il cui numero, livello di partecipazioni e competenze non vengono per ora precisati.

Infine, ancor oggi le competenze dei numerosi uffici predisposti nell'ambito di ogni direzione generale sono divise secondo criteri non uniformi ed in base a decisioni amministrative interne. A ciò si deve aggiungere che la struttura dei quadri inferiori ha un peso relativo in quanto il lavoro non si svolge secondo schemi prestabiliti e non esiste un criterio di ripartizione delle competenze e delle responsabilità che permetta una certa autonomia.

Questa situazione favorisce evidentemente l'indipendenza dei direttori generali, il rafforzamento del loro potere e la centralizzazione all'interno dell'amministrazione.

e) *Il coordinamento tra la Farnesina e gli altri ministeri.* - Attualmente ciò che esiste è limitato alla presenza di circa 40 funzionari di altri ministeri distaccati alla Farnesina, ai quali sono attribuiti esclusivamente dei compiti « tecnici », per lo più di trasmissione di informazioni interessanti le rispettive amministrazioni. È sintomatico che di essi 19 appartengano alla Pubblica Istruzione,

espresse da G. Vedovato attualmente vicepresidente della Commissione esteri della Camera e membro della Commissione parlamentare per la riforma del ministero).

1 all'Agricoltura, 4 al ministero della Giustizia, 4 a quello dell'Interno, 1 all'Industria, 1 alla Marina mercantile, 1 alla Difesa, mentre tra quelli che non ne hanno alcuno ci sono il Tesoro, le Finanze, le Partecipazioni statali, i Trasporti, l'Aviazione civile, il Turismo.

Nonostante la gravità della situazione (particolarmente nel caso della Direzione degli affari politici nei confronti della Difesa e della Direzione degli affari economici la cui attività interessa almeno una mezza dozzina di altre amministrazioni) la riforma si limita a prevedere la possibilità di costituire alcuni non meglio precisati comitati consultivi presso il ministero degli Esteri e su proposta del ministro di quest'ultima amministrazione. C'è da aggiungere, in proposito, che tali comitati consultivi erano previsti già dalla legge delega e che stranamente la riforma si limita a riprendere questo concetto in maniera strettamente possibilistica.

f) *Organizzazioni internazionali.* - In questo settore la riforma stabilisce che le rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali « svolgano un'azione connessa con la natura e le finalità delle organizzazioni stesse in conformità con i loro specifici compiti ». Se si riflette alla straordinaria importanza assunta da tali organizzazioni nel campo degli affari esteri, non può non meravigliare che le ambasciate presso questi organismi non vengano studiate in maggior dettaglio e i loro poteri, i membri chiamati a collaborarvi, e i rapporti con il ministero non vengano elaborati tenendo conto delle prospettive che si aprono in tale campo.

Se poi si volesse scendere all'esame dei problemi particolari, del funzionamento degli uffici o delle situazioni periferiche ecc. di rilievi ce ne sarebbero da fare moltissimi. In questo esame non è però il caso di effettuare una simile analisi, ritenendosi sufficiente ribadire che la riforma è assai lontana dal portare un effettivo contributo alla soluzione dei veri problemi dell'amministrazione degli affari esteri.

In particolare risulta evidente che il criterio prevalente è stato quello di rafforzare alcune posizioni chiave all'interno dell'amministrazione degli Esteri e di conservare le competenze accentrate in questo ministero secondo principi discutibili dati i cambiamenti generali cui si è accennato. Rimane solo da notare che lo stesso ministro degli Esteri Fanfani sembra essere d'accordo sull'insuffi-

cienza e la carenza di incisività della riforma¹⁵. È necessario concludere che il momento politico non è capace di esprimere delle riforme di rilievo e che la mancanza di un'evoluzione nei modi di affrontare i problemi della nostra politica estera si ripercuote sui mezzi, impedendo una parallela trasformazione nelle strutture degli organismi ad essa preposti. Come in altri casi, anche in questo le cause e gli effetti sembrano strettamente legati e rafforzano la tendenza alla staticità e alla conservazione dell'intero sistema.

g) *Gli uomini*. - Per capire il funzionamento del ministero degli Esteri, è necessario considerare, oltre al quadro giuridico, anche gli uomini che in esso lavorano, la loro preparazione, la visione che essi hanno dei problemi, il concetto che si sono formati sulla loro funzione in seno al ministero e di quella del ministero nello stato.

Nell'amministrazione degli Esteri si entra per concorso. Gli esami da superare sono considerati difficili. La parte scritta viene giudicata da una commissione mista di diplomatici, professori e magistrati che non conoscono l'identità dei candidati. Questa procedura di selezione, che secondo alcuni dovrebbe neutralizzare « le influenze e le pressioni » esterne relative alla valutazione degli aspiranti, non toglie che l'ambiente dei diplomatici mantenga ancora oggi molto del carattere chiuso ed esclusivo che è stato una delle sue caratteristiche tradizionali. In realtà, nonostante il basso livello delle retribuzioni e la generale perdita di prestigio di tutta

¹⁵ In risposta ad alcune critiche, l'on. Fanfani ha affermato che la riforma è per forza limitata in quanto essa riguarda « le questioni concernenti le esigenze fondate del personale » (intervento alla Commissione esteri della Camera del 12 ottobre 1966). Dopo aver rilevato che né la legge delega, né la bozza di riforma sembrano consentire tale interpretazione, c'è da osservare che questa posizione preclude qualsiasi ulteriore modifica nel prossimo futuro, in quanto il ministro Preti ha recentemente chiarito che la riforma burocratica non include il ministero degli Esteri e quello della Difesa dato che questi ultimi sono stati oggetto di interventi legislativi speciali.

Infine nel quadro va notata una dichiarazione del sottosegretario Zagari alla Commissione affari esteri della Camera (20 ottobre 1966) in cui, dopo aver spiegato che il settore dell'assistenza tecnica è curato da tre soli funzionari della Farnesina, aggiunge che questo « importante e urgente » problema non è stato affrontato nella riforma del ministero degli Esteri in quanto non era quella la sede. Nessuna spiegazione viene fornita però su chi si dovrebbe occupare di questo campo in sostituzione degli Esteri, né perché la riforma non ha almeno tolto esplicitamente al ministero la competenza di questi problemi consentendone il trasferimento ad altri organi, né infine perché sia l'on. Folchi, nella presentazione della legge delega, sia l'on. Foderaro nella commissione esaminante l'ultimo bilancio degli Esteri, abbiano fatto esplicito riferimento all'assistenza e alla cooperazione tecnica come uno dei punti essenziali della riforma.

la burocrazia italiana, la carriera diplomatica ha conservato nel nostro paese una considerazione assai alta e rimane una delle più ricercate, il che è allo stesso tempo motivo e risultato del livello socialmente elevato della maggioranza dei suoi funzionari.

Il carattere stesso degli esami da superare costituisce un filtro che restringe in modo estremamente efficace la base dei possibili aspiranti. La preparazione richiesta per il concorso, per ciò che riguarda sia le materie da approfondire, sia le lingue estere che da sole contano per il 40%, è del tutto specifica e non può essere acquisita durante i normali studi universitari né può essere utile per altri concorsi. Se si considera il costo di tale preparazione, la scarsità delle borse di studio e le difficoltà che si incontrano all'inizio del servizio quando lo stipendio è minimo ma le spese di rappresentanza sono già rilevanti¹⁶, è facile comprendere come solo i giovani provenienti da famiglie abbienti, spesso con una tradizione familiare diplomatica, possano aspirare alla carriera in questo ministero e siano disposti a sostenere il concorso.

Alcuni rilievi statistici confermano questo quadro. Numerosissimi sono ancor oggi i membri del Corpo diplomatico forniti di titolo nobiliare¹⁷; tra coloro che hanno intrapreso questa carriera, la maggioranza proviene da Roma (circa il 34,4%), segue quindi l'Italia settentrionale (il 25,6%), poi l'Italia meridionale (20,8%) e quella insulare (il 7,5%). Infine circa l'11,7% proviene dall'estero ed è formato quindi da funzionari figli di diplomatici e nati durante la permanenza di questi ultimi all'estero¹⁸.

Per quanto riguarda le ultimissime leve, un esame della loro provenienza è più difficile; c'è da rilevare però che da qualche anno è stato istituito un colloquio preliminare al concorso, vertente sui principali problemi internazionali, che ha lo scopo di effettuare una prima scelta tra i candidati¹⁹. In pratica tale colloquio lascia ai diplomatici un'ampia discrezione nella scelta degli aspiranti.

¹⁶ *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., p. 58.

¹⁷ N. KOGAN (in *Politica estera italiana*, cit.) rileva che « tra coloro in servizio sia nel 1936, sia nel 1957 sono forniti di titolo nobiliare 5 ambasciatori, 9 ministri di prima classe, 29 di seconda classe, 22 consiglieri d'ambasciata e 41 consiglieri di legazione, cioè complessivamente tra il 30 e il 40% degli individui identificati ».

¹⁸ F. DEMARCHI, *La burocrazia centrale dello Stato*, « Archivio Isap 1965 », Milano 1966. Caratteristiche sono le differenze tra le percentuali riportate per il ministero degli Esteri e quelle degli altri ministeri dove invece la maggior parte dei funzionari proviene dall'Italia meridionale ed insulare (il 62,7% circa).

¹⁹ *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., p. 57. Sembra però che con la nuova riforma tale procedura venga abolita e sostituita con prove attitudinali da sostenersi durante il concorso. La riforma prevede inoltre la creazione dell'Istituto diplo-

La preparazione dei diplomatici è in larga parte in armonia con il tipo di educazione ricevuto, rivolto all'acquisizione di una cultura vasta, ma formale, che predispone ai rapporti personali e facilita l'inserimento in un ambiente internazionale con interessi assai vari. Il fatto che la maggior parte dei funzionari degli Esteri sia laureata in giurisprudenza, conferma questa realtà in quanto gli studi giuridici costituiscono in Italia assai più spesso una preparazione generica che una specializzazione.

Dopo i primi anni di carriera in cui le promozioni avvengono automaticamente fino al grado di primo segretario, a meno di gravi insufficienze od errori, c'è da superare un esame per titoli per il passaggio a consigliere di legazione. Da questo momento le nomine avvengono in base alle valutazioni di una commissione d'avanzamento, composta per lo più da alti funzionari del ministero, e alla decisione finale del Consiglio d'amministrazione. Le nomine ad ambasciatore e ministro plenipotenziario vengono invece conferite con decreto del presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri²⁰.

Nonostante il numero relativamente largo dei posti di ambasciatore e ministro plenipotenziario, dovuto al moltiplicarsi delle sedi di ambasciata nei paesi di recente formazione, esiste tra i diplomatici di grado più alto una profonda rivalità per ciò che riguarda gli incarichi nelle sedi più importanti e le promozioni ai posti di vertice nella Farnesina.

Gran parte della vita del ministero sembra debba spiegarsi alla luce di tali rivalità. Così ai momenti delle nuove nomine, o con il mutamento del ministro, i risentimenti e le manovre si moltiplicano, i gruppi e le cricche di recente o antica formazione si combattono in base a motivi personali o politici, spesso allineandosi ciascuno sulle posizioni di uno dei partiti di centro o partecipando, all'interno di quella maggioranza, alle lotte di corrente²¹. Al ministero si arriva perfino ad interpretare la presa di posizione o l'intervento di uno dei colleghi rivali su un determinato problema, assai più in relazione ai possibili risultati che ne possono derivare nella lotta interna, che rispetto ad un'effettiva necessità dovuta agli sviluppi della situazione diplomatica.

matico destinato alla preparazione preliminare degli aspiranti. Nessun accenno però viene fatto ai criteri per l'ammissione, nonché ai metodi e al tipo d'insegnamento che vi sarà impartito.

²⁰ Decreto P.R. 11 gennaio 1956 n. 18.

²¹ G. G. BASSANO, *I migliori anni di Palazzo Chigi*, in « Nuova Antologia », febbraio 1961 e Nicolò CARANDINI, *Purga a Palazzo Chigi*, in « Il Mondo », 25 novembre 1958.

Questo quadro spiega in parte i motivi per cui anche le relazioni tra politici e ministero non siano sempre state tranquille. Normalmente i rapporti tra funzionari di alto grado e ministro si sviluppano sulla base di influenze reciproche proporzionali alla personalità, al prestigio e alle capacità degli uomini. Ma talvolta queste influenze, dovute alla comune partecipazione all'attività del ministero, si risolvono in reciproche diffidenze e incomprensioni che traggono il loro alimento, o direttamente la loro origine, dall'intreccio delle lotte interne del Corpo diplomatico e di quelle dei partiti e delle rispettive correnti.

Un osservatore straniero ricorda in proposito alcuni episodi significativi, tra cui l'invio, nel 1957, di messaggi ad Eisenhower e Adenauer da parte di Fanfani, appena nominato presidente del Consiglio e ministro degli Esteri, compilati e scritti in casa propria e poi spediti senza informarne né il segretario generale né il direttore generale degli Affari politici. In tale occasione la guerra tra ministro e diplomatici durò fino a quando il primo non riuscì ad imporre la nomina di uomini di sua fiducia ai posti chiave del ministero²². Ora evidentemente è indiscutibile il diritto del ministro ad inviare messaggi o a prendere decisioni indipendentemente dai suoi funzionari; resta però la constatazione dell'anormalità di una situazione in cui l'uomo politico ritiene di dover escludere « fisicamente » l'apparato amministrativo per salvaguardare in qualche modo la propria iniziativa.

Esiste dunque una situazione in cui politici e amministratori si trovano ad operare su una base di concorrenza invece che di complementarietà. I diplomatici hanno una loro visione della politica estera e, pur tenendo conto delle differenti opinioni personali, esistono dei paradigmi che sembrano comuni a tutto l'ambiente del ministero e che contribuiscono a rafforzare lo spirito di corpo della diplomazia italiana.

I diplomatici considerano come fondamento di ogni idea politica il realismo. Il concetto per cui alla base di tutto ci dev'essere una « visione completa ed esatta del quadro della politica mondiale, del rapporto delle forze »²³, assume qui la posizione dell'imperativo categorico e conduce ad una visione dei rapporti

²² N. KOGAN, *La politica ecc.*, cit., p. 159. C'è da aggiungere che la rapida caduta del ministero Fanfani segnò una rivincita dei diplomatici e, come nota U. SEGRE, *Atlantismo e neutralismo nella politica estera italiana* (v. sopra, nel vol. II di quest'opera), si può interpretare come la sconfitta del politico in una battaglia di uffici fatta senza aver prima tentato quella politica.

²³ P. QUARONI, *Chi è che fa la politica estera in Italia*, v. sopra, in questo volume, p. 808.

internazionali per cui la politica estera italiana risulta indissolubilmente legata ad alcuni dati fondamentali destinati a non mutare: la posizione geografica, l'appartenenza al mondo e alla civiltà occidentale, l'Alleanza atlantica, la consistenza delle forze armate, l'integrazione europea ecc.²⁴

Che anche in quest'ambito possano avvenire evoluzioni e cambiamenti importanti, sembra non rientrare nella visione accennata. Probabilmente il rapporto delle forze viene considerato un insuperabile impedimento a qualsiasi iniziativa e, direi quasi, perfino ad una seria partecipazione alla formazione della politica alla cui scelta si è contribuito²⁵.

Due delle accuse più comuni dei diplomatici al mondo politico riguardano una sorta di sentimentalismo emotivo di quest'ultimo nella valutazione delle circostanze e l'interferenza della politica interna negli affari internazionali a causa della quale può accadere che le impostazioni dei diplomatici non vengano seguite dal ministro²⁶. Anche qui i legami tra politica interna ed estera sembrano non tanto evitati, quanto non compresi e viene riconfermata la tendenza a chiudersi in una specie di recinto privilegiato separato dal resto della società.

L'opinione di un ex ambasciatore tra i più qualificati²⁷ è illuminante: la diplomazia italiana viene indicata come immune da qualsiasi rilievo e in grado di « reggere perfettamente al confronto di qualsiasi altra quando le viene affidato, dal potere politico, un compito chiaro, preciso, ed a cui (...) essa crede ». In cosa la diplomazia creda non è detto, ma i modi con cui essa viene selezionata e preparata e la situazione giuridico-politica esistente all'interno del ministero permettono di dubitare che essa sia in grado

²⁴ Alle « vocazioni geopolitiche del nostro paese » accenna anche E. ORTONA nella sua relazione al Convegno Sioi-Ispi del 3 marzo 1966, p. 6.

²⁵ La constatazione che la Comunità europea e l'Alleanza atlantica, nelle quali siamo entrati di nostra iniziativa, richiedano continuamente proposte, scelte, modifiche di enorme importanza (e le crisi in cui proprio ora esse si dibattono ne sono testimonianza), prova che non esistono posizioni immutabili e nemmeno vincoli tali da rendere inutile ogni ulteriore intervento e lotta per raggiungere certi risultati invece che altri.

In un altro campo, la contrastata opera di E. Mattei nel terzo mondo, che oggi assurge ad esempio di quello che si può fare (vedi ad es. M. MONDELLO nella relazione al Convegno Iai del 23-24 giugno 1966 a Milano e P. QUARONI nella relazione a questo stesso Convegno), è un'ulteriore prova che molti tabù lo sono esclusivamente a causa di certi schemi mentali e che il realismo in politica non è solo quello che sta attento ai limiti attuali, ma anche quello che sa vedere nel futuro e che agisce con coraggio ed intraprendenza per contribuire alla realizzazione delle aspettative.

²⁶ Vedi anche QUARONI, *op. cit.*

²⁷ QUARONI, *op. cit.*

di corrispondere sempre alle nuove esigenze di un paese in rapida trasformazione.

Lo stesso ex diplomatico poi, nel criticare con estrema chiarezza le principali pecche della politica estera italiana — il difetto d'informazione, la mania della presenza a tutti i costi (anche quando non si ha niente da dire), la passione del mediare (anche nelle vertenze che non ci riguardano se non alla lontana e di cui non conosciamo a fondo i termini), il disprezzo per le cose concrete — mette l'accento su una situazione in cui è difficile non scorgere la costante partecipazione dell'amministrazione. Se infatti è vero che alcuni uomini politici sono caduti più volte in errori come quelli descritti, rimane il fatto che l'unica continuità di opinione accettabile nella politica internazionale italiana è proprio quella del ministero degli Esteri e che l'influenza dei funzionari sui diversi ministri deve aver pure contato qualcosa se tali situazioni si sono ripetute puntualmente e tanto di frequente da giustificare la loro assunzione a momenti tipici della politica estera del nostro paese.

In quanto al difetto d'informazione, è noto che la nostra diplomazia difficilmente è in grado di fornire al ministro gli elementi necessari a seguire gli sviluppi della situazione internazionale meglio e più rapidamente di quanto non faccia la stampa estera ed italiana²⁸. I contatti tra il ministero e i diplomatici all'estero sono ancora più manchevoli. La Farnesina infatti non spedisce nemmeno, come accade nella maggior parte degli altri paesi, un telegramma circolare quotidiano ai propri ambasciatori per informarli tempestivamente del pensiero e delle iniziative del governo²⁹, sicché anche per questi ultimi i giornali rimangono la fonte d'informazione più sicura e costante.

In conclusione, il Corpo diplomatico italiano sembra dibattersi tra le strettoie di una visione statica e sostanzialmente conservatrice della politica estera, e la coscienza dell'importanza del proprio ruolo, frustrata dalla parallela mancanza di un'effettiva politica estera. Così la preparazione e la qualità degli uomini, indubbiamente superiori a quelle dei funzionari di altri ministeri, sembra esplicarsi soprattutto nel mantenimento del prestigio e dei privilegi di gruppo e nella lotta per le migliori posizioni interne.

²⁸ Il motivo della mancanza di mezzi non mi sembra possa giustificare completamente (o anche solo in gran parte) tale lacuna della nostra diplomazia.

²⁹ *Indagine sulla diplomazia italiana*, cit., p. 47.

4. I modi dell'intervento

Uno schema preciso dei modi attraverso cui si esercita l'intervento e l'influenza del gruppo dirigente dei funzionari di un ministero non è possibile, sia perché essi variano facilmente adattandosi alle situazioni particolari, sia perché, in molti casi, l'individuazione è resa problematica dalla tendenza delle amministrazioni statali a circondare la loro attività e le loro iniziative con una cortina di segretezza anche quando si tratti di affari di largo interesse pubblico o di semplice *routine*.

Una elencazione di questo genere è stata tentata con l'individuazione delle seguenti tre categorie:

a) atti di resistenza tendenti sia ad impedire la realizzazione di una determinata scelta, sia la messa in esecuzione di una misura già presa. Credo si possa far rientrare in questa categoria anche la mancanza di iniziative laddove la situazione richiederebbe un'attività di studio e preparazione per l'impostazione pratica dei problemi;

b) atti che risultano da un trapasso delle attribuzioni in tutti i casi in cui ai funzionari vengono apertamente affidate alcune competenze che in teoria spetterebbero al potere politico;

c) atti che derivano dalla consulenza, tanto più efficaci quanto più i problemi assumono un rilievo tecnico³⁰.

Per il nostro ministero degli Esteri esistono esempi in relazione ad ognuno dei punti menzionati anche se si è lontani dal possedere un'esauriente casistica³¹.

È necessario però chiarire che in questo processo di intervento dei funzionari nella formazione delle decisioni concorrono due fattori di grande importanza. Da un lato cioè un accentuato vuoto politico, dall'altro la pressione, anche se disordinata e di disuguale efficacia, di forze esterne, in particolare gruppi imprenditoriali, confederazioni industriali, gruppi di interesse pubblici o privati, gerarchie religiose ecc.

Il problema politico è assai dibattuto tanto in parlamento che nei partiti, nei giornali ecc. anche se la politica estera non desta grandi attenzioni nella massa degli italiani, e molte delle critiche sollevate sono certo fondate. È appena il caso di ricordare

³⁰ MEYNAUD, *La tecnocrazia*, cit.

³¹ Alcuni esempi sono citati più avanti, nel paragrafo 5: « La formazione delle decisioni ». In essi sarà facile individuare, anche quando non è detto esplicitamente, la presenza a turno o contemporaneamente di uno o più dei modi di intervento citati dal Meynaud.

qui, non volendo soffermarsi su un argomento trattato da altri per esteso, che, dopo le due grandi scelte della partecipazione alla Nato e al Mercato comune, dettate in parte anche da considerazioni di politica interna come quelle di consolidare le strutture sociali, economiche e politiche affermatesi con difficoltà nel dopoguerra, l'Italia non ha avuto una sua reale politica estera, limitandosi a reagire alle iniziative esterne o ad improvvisare dei velleitari interventi nei settori più disparati ³².

In generale poi, la *leadership* politica del dopoguerra, in particolare dopo la scomparsa di Sforza e De Gasperi, ha mancato di preparazione, di senso politico e di coraggio come dimostra chiaramente l'esame del settore in cui l'Italia è impegnata più a fondo e in cui anche la sua iniziativa avrebbe avuto una marcata influenza: quello della Comunità europea ³³.

In conseguenza, la parte preponderante e in un certo qual modo più importante della nostra politica estera, è stata svolta al livello delle amministrazioni — e in particolare di quella degli Esteri — che per la logica stessa degli avvenimenti si sono trovate a dover trattare e risolvere la vasta gamma di problemi posti dall'esistenza dei rapporti internazionali e del legame presente tra i mutamenti esterni e quelli interni al paese.

5. *La formazione delle decisioni*

Sull'intervento dell'amministrazione nell'attività legislativa del parlamento e del governo, uno studio « dall'interno » del sociologo

³² È appena il caso di ricordare a titolo esemplificativo la politica mediterranea, i tentativi di mediazione nel Medio Oriente e nel Sud-Est asiatico, di intervento nella crisi tedesca ecc. Vedi in proposito anche la critica che U. SEGRE (*op. cit.*) fa del tentativo fanfaniano di impostare una « politica di sicurezza europea ». In questo quadro si inseriscono anche il recente piano tecnologico e quello per l'ammissione della Cina all'Onu. Il fervore italiano in questi casi contrasta con l'assenza di qualsiasi sforzo per studiare e impostare questi problemi all'interno del paese. Le proposte italiane sorgono per iniziative del tutto personali, in genere tra la sorpresa generale. È ovvio che una conseguenza di ciò è il fatto che esse riguardano solo problemi ormai maturi e sentiti anche dal grosso pubblico. In questi casi infatti non è necessaria nemmeno un'elaborazione politica o di pensiero che impegni a fondo il proponente e che lo costringa a scelte impegnative a lungo termine.

³³ La relazione sulla Cee per il periodo 1958-65, presentata dal ministro degli Esteri al parlamento, mostra chiaramente la generale passività della posizione italiana le cui reazioni si svolgono più nel senso di una resistenza alle proposte della Commissione che di un contributo attivo dinamico all'elaborazione e all'impostazione dei problemi.

ed ex deputato Ferrarotti³⁴ fornisce una testimonianza ineccepibile. L'autore, nel descrivere ad esempio il quadro della « crisi funzionale del sistema delle commissioni » con particolare riguardo all'attività in sede referente e alla discussione sui bilanci, dice tra l'altro: « il deputato cui viene affidata la relazione comincia con il fare appello alla propria esperienza, chiede dati ai colleghi e agli amici e finisce, nella maggioranza dei casi, per rivolgersi agli uffici ministeriali, ossia al governo (sulla cui attività si suppone che i parlamentari debbano vigilare), per avere quelle informazioni essenziali che nessuno strumento conoscitivo della Camera è in grado di fornirgli ». Ma anche nel campo della formazione della legge, il parlamento non dispone degli strumenti necessari per preparare o controllare il contenuto, la forma e la procedura di tale formazione³⁵. Ciò ha provocato la concessione sempre più frequente di deleghe al governo e attraverso quest'ultimo di poteri decisionali all'amministrazione che, come si è visto anche per il caso della riforma del ministero degli Esteri, in pratica assume il compito di preparare il testo legislativo, precisandone il significato ed il contenuto effettivo nonché i modi e i tempi di attuazione³⁶.

Sintomatiche sono le osservazioni fatte in proposito da uno studioso americano che mette chiaramente in rilievo la dipendenza, in Italia, del potere legislativo dalla burocrazia per le informazioni, e le ampie possibilità d'intervento di quest'ultima che vanno dall'interpretazione della legge e dai regolamenti amministrativi, alla preparazione di progetti e all'influenza diretta sui legislatori, sino a divenire in certi casi il fattore dominante del processo di formazione delle leggi³⁷. L'esperienza americana induce questo autore ad affermare la necessità di un sistema di documentazione e di ricerca indipendente e di un'assistenza di segretariato più efficiente

³⁴ Franco FERRAROTTI, « Il Parlamento », in *Sociologia e centri di potere in Italia*, Bari 1962.

³⁵ F. FERRAROTTI, *Il Parlamento*, cit., p. 31.

³⁶ F. DEMARCHI, *Una ricerca sociologica sulla burocrazia centrale dello Stato*, « Rassegna italiana di sociologia », n. 3, 1965, p. 446. Il Ferrarotti nota inoltre che la materia legislativa viene considerata « secondo un angolo prospettico restrittivo (...). Manca la considerazione della dimensione propriamente sociologica, capace di darci gli effetti pratici sortiti da una determinata legge, le modifiche da essa apportate alla situazione di fatto, i nuovi problemi cui può aver dato origine, le ragioni obiettive della sua inosservanza o inefficacia pratica. È interessante osservare che neppure il governo sembra darsi pensiero, con riguardo alla verifica degli effetti sociali accertabili, delle leggi in vigore. Dalle interviste si rileva che il ministro per i contatti con il parlamento non fa altro che sollecitare l'approvazione di certi disegni di legge » (*Il Parlamento*, cit., p. 37).

³⁷ Joseph LAPALOMBARA, *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton 1964, pp. 121, 247 e 255.

al fine di ridare autonomia alla funzione legislativa e di controllo del parlamento.

Ma la parte più interessante dell'attività dell'amministrazione è quella della preparazione degli elementi e della predisposizione del quadro in base al quale il ministero dovrà effettuare le scelte politiche. Ora se si considera le scarse possibilità che ha il ministro di avere o di farsi un'opinione personale su ciascun problema, in particolare quando, come nella maggior parte dei casi, questo riveste un contenuto tecnico, e se a ciò si aggiunge la mancanza in Italia di qualsiasi meccanismo istituzionale o tradizionale di acquisizione delle conoscenze indispensabili a cui ricorrere a titolo di garanzia e di controllo, risalta nettamente la preponderanza dell'elemento « funzionario » nella formazione della decisione finale.

A questo punto è necessario esaminare più da vicino come avviene la formazione delle decisioni a livello dei funzionari.

Si è già accennato al fatto che la struttura organizzativa del ministero degli Esteri brilla per l'assenza di qualsiasi coordinamento³⁸ interno o esterno nonostante il fatto che ogni problema rientri in genere nella sfera di attività di più di un ufficio e di più di un ministero.

Tenuto conto della vastità e della complessità dei problemi demandati all'amministrazione degli Esteri è logico cercare di individuare le vie attraverso cui tale amministrazione acquisisce le conoscenze che le sono necessarie.

A questo riguardo un autore ha proposto tre diverse situazioni tipo: *a*) acquisizione di conoscenze per via interna, senza rivolgersi all'esterno; *b*) elaborazione di alcune ipotesi politiche, e successivamente verifica attraverso ricerche specifiche, dando delle circostanziate commesse all'esterno; *c*) immediato ricorso all'esterno, non per acquisire elementi di verifica, ma per demandare a ricercatori esterni il chiarimento di alcune situazioni e la formazione di alcune ipotesi d'intervento³⁹.

Lo stesso autore esclude che l'ipotesi *b*), che è senz'altro quella di maggior valore, sia entrata, seppure solo in prospettiva, nell'ambiente della pubblica amministrazione italiana, e ritiene che questa si sia avvalsa per lo più dei metodi *a*) nel caso di organi a carattere più strettamente tecnico e settoriale e *c*) nel caso degli organismi ministeriali con vaste competenze.

³⁸ Ad eccezione che per la Cee di cui si dirà più avanti.

³⁹ G. DE RITA, « L'amministrazione centrale », in *Sociologia e centri di potere in Italia*, cit., p. 61.

In base ai risultati di una recente ricerca⁴⁰ e alle interviste effettuate tra alcuni funzionari del ministero degli Esteri e di altre amministrazioni e organismi che con questo hanno a che fare, ci sembra però che la situazione sia più complessa e allo stesso tempo difficilmente inquadrabile in uno schema definito.

a) *I ministeri.* - Il funzionario degli Esteri, tecnico della diplomazia, ma con conoscenze economiche e scientifiche limitate, si avvale in moltissimi casi di suggerimenti e consigli fornitigli da esperti settoriali facenti parte o della stessa pubblica amministrazione oppure di organismi privati o comunque estranei alla burocrazia. Quello che è difficile stabilire sono i modi di cui di volta in volta egli si serve per ottenere le indicazioni che desidera o in cui le forze esterne agiscono per persuaderlo ad assumere certi elementi di giudizio e ad effettuare certe scelte invece che altre.

Lasciando momentaneamente da parte il settore comunitario, c'è da rilevare che negli altri campi le consultazioni tra gli Esteri e gli altri ministeri interessati si limitano alle « buone relazioni personali » tra funzionari di pari grado e alle comunicazioni ufficiali. In pratica l'amministrazione degli Esteri usufruisce di un potere preponderante ponendosi comunque come tramite di ogni comunicazione e come arbitro delle iniziative degli altri ministeri⁴¹. I tentativi fatti a varie riprese da diverse amministrazioni di crearsi un proprio ufficio di relazioni internazionali, non sembrano aver sortito risultati di rilievo. Al contrario l'attività della Farnesina ha sovente invaso la sfera di competenza di altri ministeri senza che questi ultimi siano stati associati all'iniziativa o consultati durante trattative⁴².

Così per fare un esempio recente, nel progetto di costituzione dell'Istituto italo-latino americano, che per le sue funzioni dovrebbe impegnare diversi ministeri economici e culturali, non sembra che ci sia stata una collaborazione e uno studio preventivo tra i diplomatici e i colleghi interessati, ma che soltanto a posteriori

⁴⁰ Ricerca Fondazione Olivetti (per le amministrazioni italiane hanno collaborato Massimo Bonanni e Roberto Aliboni). L'autore ringrazia il direttore della ricerca Altiero Spinelli, per il permesso di consultazione del materiale.

⁴¹ B. OLIVI, *L'Italia e il Mercato europeo*, in quest'opera, vol. II, pp. 485-537.

⁴² Gli schematici esempi che verranno riportati non pretendono rappresentare né una casistica, né un quadro esauriente. Essi, pur presentando il fianco a sempre possibili contestazioni in quanto protetti dai vari ministeri da una tenace, quanto poco comprensibile, cortina di segretezza, vogliono solo fornire un'idea di come in pratica si svolge il gioco delle competenze e quello delle pressioni.

il progetto sia stato considerato e discusso a livello del Consiglio dei ministri.

Tra il Mincomes e l'amministrazione degli Esteri i contrasti sono antichi e, a parte la nota « querelle » riguardante gli addetti commerciali, quest'ultima sostiene vigorosamente una ripartizione delle competenze che lascia all'amministrazione del Commercio con l'estero solo la parte strettamente tecnica dei rapporti economici internazionali mentre in generale si riserva piena autonomia nella definizione degli accordi commerciali. Perfino per gli uffici Ice è latente una polemica per stabilire a chi spetti il controllo supremo.

Nel caso dell'apertura dell'ufficio Ice a Pechino, il ministero degli Esteri ha sempre cercato di mantenere il monopolio delle trattative, durate all'incirca sette anni, nonostante che l'iniziativa di istituire relazioni commerciali con la Cina fosse partita dal ministero per il Commercio con l'estero. In pratica la Farnesina è riuscita per lungo tempo a controllare la situazione, e, pur avvalendosi dell'opera dell'addetto commerciale italiano a Hong Kong, ha tenuto ai margini quest'ultimo ministero riservandosi ora di frenare le trattative in corso, ora di spostarle dall'Estremo Oriente al Cairo, ora di concluderle in un clima di assoluta segretezza a Roma in occasione del viaggio non ufficiale in Italia del vicesegretario del Commercio con l'estero cinese e informandone il Mincomes ad accordo raggiunto⁴³.

Per ciò che riguarda le relazioni culturali, il peso del ministero degli Esteri è in genere schiacciante, anche per l'intrinseca debolezza di quello della Pubblica Istruzione, che pure dovrebbe concorrervi, dovuta ai fin troppo faticosi impegni nazionali di quest'ultimo.

In altri casi, i ministeri finanziari si sono lamentati di essere stati interpellati dai diplomatici in merito a trattative comportanti importanti impegni finanziari per l'Italia solo ad accordi conclusi, quando cioè non restava loro che aderire alle richieste.

Ma esistono anche esempi contrari di decisioni della Farnesina che i ministeri tecnici hanno tenuto in sospenso per anni, o addirittura bloccato senza fornire spiegazioni o opponendo la mancanza di fondi o di mezzi tecnici idonei. Un caso limite viene descritto nella relazione dell'ex ambasciatore Quaroni⁴⁴. In tale occasione, il ministero degli Esteri, dopo aver ottenuto in sede politica na-

⁴³ Per un quadro più completo del caso « Ice-Cina », si veda il « Resto del Carlino », 23 agosto 1964.

⁴⁴ P. QUARONI, *op. cit.*

zionale ed internazionale il consenso ad una partecipazione italiana all'integrazione del bilancio della Libia, si è visto preceduto dal ministero del Tesoro che di sua iniziativa provvedeva ad avvertire le ambasciate di Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti che l'Italia non intendeva intervenire in favore della Libia.

Tali comportamenti non sono tanto l'indice di una volontà di usurpazione di poteri, quanto di una struttura e di una tradizione antiquate che non tengono conto delle mutate condizioni in cui si trova ad operare lo stato nelle sue relazioni con l'estero, né l'esigenza di dar vita ad un effettivo e democratico sistema di coordinamento.

b) Gli imprenditori. - I rapporti tra ministero degli Esteri e mondo degli affari presentano caratteristiche differenti.

Infatti seppure, ugualmente a quanto accade nelle relazioni con gli altri ministeri, non esistono meccanismi ufficiali o istituzionalizzati di consultazione, gli imprenditori posseggono una propria capacità d'intervento e d'influenza tutt'altro che trascurabile.

Tralascio qui di sviluppare una considerazione ovvia, anche se spesso dimenticata; che cioè le attuali strutture industriali, la conformazione capitalistica italiana e l'assenza di un incisivo intervento statale, lasciano agli imprenditori un potere di decisione in merito a scelte economiche di grande importanza, che si ripercuote automaticamente nei rapporti internazionali dello stato.

Ma anche limitatamente alle relazioni economiche e commerciali con l'estero — in assenza di meccanismi che permettano un « colloquio » tra la società civile e l'amministrazione — esiste in Italia un numero ristretto di imprese private o pubbliche e di associazioni imprenditoriali che, per le loro eccezionali dimensioni o per la loro particolare posizione, sono in grado di rivolgersi direttamente agli alti funzionari dei ministeri per esporre i loro problemi e per richiedere degli appoggi più o meno ufficiali o degli aiuti diretti e indiretti.

Normalmente i legami con il ministero vengono mantenuti da un rappresentante di tali imprese che ha le funzioni di « ambasciatore » ufficialmente accreditato; si tratta di solito di persone che provengono dallo stesso ambiente dei funzionari degli Esteri e che in qualche caso hanno anche avuto esperienze nella carriera diplomatica. Ma non è un mistero che gli stessi capi delle industrie o dei maggiori gruppi economici si recano spesso nei ministeri allo scopo di sostenere con il loro personale prestigio le richieste e le proposte a cui sono interessati.

Questo intenso lavoro di corridoio sembra bene accetto ai funzionari ministeriali. Alla Farnesina, in conformità al principio per cui una delle funzioni di questo ministero è quella di difendere e di sostenere gli interessi italiani all'estero, le richieste degli imprenditori vengono ascoltate e i presidenti delle grandi società hanno libero accesso ai gradi più alti del ministero⁴⁵.

Sulle conseguenze pratiche di tali contatti è difficile dire. Il ministero degli Esteri rivendica una costante azione di « spalleggiamento, *promotion* e istigazione »⁴⁶ dell'attività degli imprenditori, ciò che farebbe supporre l'esistenza di una linea politica italiana che il ministero indica e persegue con conseguenza. Ma le esperienze pratiche, nonché le critiche di funzionari dello stesso e di altri ministeri e perfino del mondo imprenditoriale, lasciano fondati dubbi sull'esistenza di una simile linea politica: si tratta tutt'al più di formulazioni assai generiche e quindi onnicomprensive. È assai verosimile che le grosse industrie italiane (che, anche se in numero esiguo, costituiscono la parte più importante della nostra attività all'estero) decidano autonomamente i loro interventi e che solo in un secondo tempo chiedano, attraverso i funzionari ministeriali o qualche volta gli stessi politici, l'intervento dello stato a sostegno di trattative in corso o per aiuti creditizi, facilitazioni finanziarie o altro.

Che questa sia la normale realtà è indicato da numerosi esempi.

Il caso dell'Eni è senz'altro il più clamoroso ma non è isolato. Oggi al ministero degli Esteri si ammette senza difficoltà che questo ente pubblico, sottratto a qualsiasi controllo, ha svolto « coraggiose operazioni di rottura »⁴⁷ che hanno in pratica determinato la posizione del ministero e conseguentemente del paese in vaste aree dell'Africa, del Medio ed Estremo Oriente e dell'Europa orientale.

Ma a parte la nota situazione dell'Eni, anche in altri settori le cose non sono andate diversamente, per quanto esse si siano svolte più discretamente e con risultati politici meno clamorosi.

⁴⁵ Su questo argomento vedi la relazione di E. ORTONA al Convegno Sioi-Ispi del 3 marzo 1966 al Castello di Carimate, p. 13. Il trattamento di cui godono i « grossi » assume in pieno il suo carattere di privilegio se paragonato con le difficoltà che incontrano le industrie medie e piccole, non solo al ministero degli Esteri, ma anche nelle altre amministrazioni, a far udire le proprie richieste.

⁴⁶ Mario MONDELLO (direttore generale aggiunto degli Affari economici), Convegno Iai del 23-24 giugno 1966 a Milano. Relazione sulla politica commerciale italiana con l'Est europeo.

⁴⁷ M. MONDELLO, Relazione al Convegno Iai, cit. Vedi anche P. QUARONI, *op. cit.*

Così le grandi imprese non solo impostano i propri interventi sul piano internazionale senza consultarsi con le autorità amministrative italiane, il che in fondo è logico data l'assenza di direttive politiche, ma riescono talvolta anche a mutare le decisioni prese dallo stato, come nel caso della Fiat in cui sono stati ottenuti trasferimenti di fondi da un settore geografico ad un altro, per soddisfare le richieste di questa società che ne aveva bisogno allo scopo di sviluppare le proprie attività in un determinato paese.

Dal canto suo la Commissione per l'aiuto ai paesi in via di sviluppo presso il ministero degli Esteri si è finora limitata a esaminare le proposte derivanti da iniziative di singole imprese italiane di progettazione senza mai assumere l'iniziativa di proporre essa stessa un programma d'intervento, di creare un piano, di stabilire rapporti organici con tali paesi nel tentativo di cooperare ad un disegno comune⁴⁸.

A tale riguardo è caratteristico il fatto che questo tipo di operazioni, una volta effettuato, assurga, nel quadro delle relazioni internazionali italiane, al livello di « politica di aiuto ai paesi sottosviluppati », il che lascia chiaramente intendere che nella « commistione di concreto e di generoso allo stesso tempo »⁴⁹ che sembra essere il canone dei nostri interventi nel terzo mondo, il concreto finisca per sopravvivere di molto il generoso.

Il Kogan cita a sua volta un esempio significativo accaduto in Venezuela tra il '57 e il '58 essendo ambasciatore il conte Giusti del Giardino. « L'ex dittatore venezuelano Jiménez aveva concesso a ditte italiane contratti per un valore di circa un miliardo di dollari per ottenere i quali i gruppi finanziari italiani avevano convinto l'ambasciatore a corrompere alti funzionari del governo di Caracas. Poi Jiménez indisse un plebiscito per rafforzare la sua barcollante posizione all'interno del paese e fece pressioni sugli italiani perché gli procurassero voti tra gli immigrati. Le aziende italiane, con quel miliardo di dollari in gioco, esercitarono a loro volta pressioni su Palazzo Chigi. Così per esplicite istruzioni da Roma, Giusti del Giardino intervenne negli affari interni venezuelani inducendo la comunità degli immigrati italiani a sostenere il dittatore. Jiménez venne poi rovesciato da una rivoluzione e in Venezuela gli italiani, ambasciatore compreso, divennero assai impopolari. I partiti di sinistra italiani presentarono in parlamento

⁴⁸ Vedere l'intervento di GUIDUCCI, *Pianificazione e politica internazionale*, qui avanti, pp. 1028-32.

⁴⁹ E. ORTONA, *Relazione al Convegno Sioi-Ispi*, cit., nn. 7 e 8. Vedi anche ZAGARI, *Relazione al Convegno Isve*, Napoli, 29 aprile 1966.

interrogazioni sull'appoggio dato dall'Italia ad un dittatore fascista. Venne loro risposto che erano in gioco gli impieghi di molti lavoratori italiani, comunisti e socialisti compresi, e le interrogazioni cessarono »⁵⁰

Secondo quanto ebbe a scrivere Garosci, questa tendenza a trattare sino alla fine con i dittatori dell'America Latina si verificò anche in Argentina e a Cuba. Sembra che le ditte italiane abbiano continuato a vendere armi a Péron sino al giorno della sua caduta e, secondo Fidel Castro, le fabbriche d'armi italiane ed inglesi sono state le ultime a rifornire Batista prima che egli venisse rovesciato⁵¹.

Questi esempi dimostrano come lo stato venga assumendo la parte del fiancheggiatore delle attività di tali gruppi economici quando non si limiti ad assorbire passivamente le iniziative indipendenti di questi ultimi.

Così alcune grosse industrie italiane sono riuscite a conseguire in numerosi paesi esteri, in particolare in Africa, nell'America Latina e nei paesi dell'Europa orientale, come anche in Ispagna, posizioni di assoluto privilegio agendo talvolta con l'aiuto di altri gruppi interessati a questi mercati, ma contando sempre sull'aiuto benevolo, quando non « servizievole », dello stato.

Sempre a questo proposito il Kogan osserva: « Gli accordi commerciali con i paesi stranieri vengono negoziati in stretto contatto con i rappresentanti di altri ministeri e delle aziende direttamente interessate. Ma gli estremi cui può giungere il ministero Esteri italiano per arrivare a concluderli sono piuttosto insoliti. Quando il capo di una grande azienda fa un viaggio d'affari in qualche paese straniero, è l'ambasciatore in persona che funge da guida e da anfitrione »⁵².

Se dagli esempi particolari si risale ai principi generali, è chiaro che il ministero degli Esteri si limita ad agevolare le attività all'estero degli imprenditori, ma non ha né l'appoggio politico, né l'organizzazione interna necessari per impostare o spronare efficacemente le scelte di questi ultimi.

La rete diplomatica e quella consolare sono infatti insufficienti, la preparazione degli addetti commerciali assolutamente inadeguata, l'azione di *promotion* svolta dalla Direzione generale per gli affari culturali inefficace, la visione complessiva dei problemi politici ed economici coinvolti inesistente.

⁵⁰ N. KOGAN, *op. cit.*, p. 130.

⁵¹ A. GAROSCI, in « Il Mondo », 20 gennaio 1959 e 14 luglio 1959.

⁵² N. KOGAN, *op. cit.*, p. 129.

Né la situazione è diversa nel caso dell'intervento in Italia di forze economiche o pressioni politiche straniere. Il ministero degli Esteri si mostra in genere « comprensivo e liberale » quando addirittura non sia disposto, per ragioni mai apertamente discusse di politica estera, a contrastare l'azione di altri ministeri o delle forze politiche che desiderano difendere questa volta degli « interessi italiani all'interno ».

Le questioni degli accordi tra l'Olivetti e la General Electric nel settore dei computers, e tra l'Alitalia e la Douglas per i DC 9, possono servire da esempio dei modi in cui accordi di vitale importanza per il paese vengono conclusi senza un esame aperto e pubblico del problema quando non si eviti perfino di prendere in considerazione delle proposte diverse effettuate da altre organizzazioni politiche.

c) *La Comunità economica europea.* - Il settore della Comunità europea rappresenta, nel quadro generale, una situazione a sé stante.

Sui negoziati che lo hanno preceduto si è fatto notare che esso « fu responsabilità ed opera di funzionari, ancorché a capo della delegazione fosse un uomo politico... Quanto al parlamento, risulta che solo il Senato dedicò una seduta ed una discussione all'andamento delle trattative, e ciò allorché la firma era già prossima. In definitiva quindi il negoziato fu diretto, e le gravi questioni decise, unicamente da funzionari e precisamente da un piccolo gruppo appartenente al ministero degli Esteri »⁵³.

La novità principale derivante dal Trattato di Roma è la partecipazione al Consiglio dei ministri della Comunità di « un ministro » di ogni stato membro e non del solo ministro degli Esteri. Tale disposizione è conseguente al principio della divisione delle competenze tra i ministeri interessati di volta in volta a problemi per i quali, con il trascorrere del periodo transitorio, non avrà più alcun senso parlare di politica estera.

Se però è vero che in questo campo la ripartizione delle competenze è un principio riconosciuto ufficialmente da tutti, e che in determinati casi si sono recati a Bruxelles i ministri finanziari, o quello dei Trasporti o quello dell'Agricoltura ecc., in pratica esso

⁵³ Olivi (*op. cit.*) rileva anche che la delegazione italiana negoziò senza un mandato formale del Consiglio dei ministri e che essa fu praticamente diretta da funzionari degli Affari esteri, peraltro di grado non elevato, fruanti di una capacità di decisione sconosciuta ai pari grado delle altre delegazioni.

non è stato attuato nelle sue logiche conseguenze e i criteri di una divisione dei problemi tra i ministeri sono tuttora confusi.

Uno dei fattori d'incertezza è stato senz'altro l'ampia delega concessa per numerosi anni da vari governi al ministro Colombo per la trattazione di tutte le questioni europee nonostante questi abbia coperto di volta in volta cariche diverse in seno ai vari ministeri⁵⁴.

Ugualmente al livello dei funzionari le cose sono tutt'altro che chiare. Anche qui il ministero degli Esteri ha cercato di mantenere una posizione di supremazia in quasi tutti i settori d'interesse comunitario ad eccezione forse di quello agricolo⁵⁵.

Uno dei fattori di potere della Farnesina è dato dall'appartenenza alla diplomazia di tutto il gruppo della Rappresentanza permanente ufficialmente accreditata a Bruxelles compreso il capo di tale Rappresentanza. Il Noël⁵⁶, aprendo, come lui stesso dice, il « santuario » costituito dall'attività del Comitato dei rappresentanti permanenti, mette in rilievo le possibilità dei rappresentanti d'influire presso la Commissione e di partecipare direttamente alle attività delle istituzioni⁵⁷.

Inoltre il ministero degli Esteri ha recentemente rafforzato ulteriormente la sua posizione ottenendo per un suo funzionario uno dei due posti spettanti all'Italia in seno alla Commissione della Cee.

Al livello nazionale la posizione italiana si distingue da quella

⁵⁴ Sempre l'Olivi (*op. cit.*) ricorda che Colombo fu praticamente a capo della delegazione italiana a Bruxelles anche durante le trattative per l'ingresso della Gran Bretagna nella Cee, venendo affiancato solo nell'ultimissimo periodo di negoziato dall'on. Piccioni e dall'on. Rumor. Lo stesso Olivi, nel ricostruire le incertezze e le contraddizioni in cui si dibatté la nostra delegazione durante lo svolgimento di quella difficile trattativa, ricorda melanconicamente come « per la cronaca, l'ultimo atto del negoziato, prima della rottura, si concluse con una presa di posizione italiana sul problema del nuovo dazio comune sull'alluminio, che gli inglesi volevano ridotto a zero. Nella riunione a sei del 28 gennaio 1963, poco prima che Couve de Murville chiedesse la riunione « in quadro ristretto » per annunciare il veto francese, il ministro Colombo rinnovò la resistenza italiana alla richiesta inglese, sostenendo che al massimo l'Italia avrebbe accettato il dazio a livello sette ».

⁵⁵ Vedere in proposito la considerazione di Mario DI BARTOLOMEI, *L'agricoltura nella politica estera italiana*, qui avanti, pp. 872-89.

⁵⁶ Relazione letta all'Università libera di Bruxelles da E. Noël il 19 e 21 aprile 1966 (il Noël è il segretario esecutivo della Commissione economica europea) e A. SPINELLI, *Rapporto sull'Europa*, Milano 1965, pp. 89-90.

⁵⁷ L'importanza degli affari trattati e la vasta funzione di coordinamento affidata ai rappresentanti permanenti hanno fatto parlare di formazione di un terzo esecutivo. C'è però da osservare che la frequenza dei contatti con le rispettive amministrazioni nazionali e la facilità con cui vengono trasmesse le informazioni e le istruzioni rendono assai difficile ai rappresentanti permanenti il conseguimento di una posizione autonoma da quella del proprio ministero.

dei suoi *partners* in quanto ha lasciato all'amministrazione degli Esteri il coordinamento di tutte le questioni concernenti la Cee. Questo ministero dunque fa da tramite obbligato ad ogni comunicazione che parta o si diriga alla Comunità.

Formalmente esistono due organi dove viene svolta la funzione di coordinamento, politico e amministrativo. Il primo è il Comitato dei ministri per l'azione internazionale di politica economica che si riunisce il più delle volte per le questioni Cee e che comprende i ministri finanziari, l'Agricoltura, il Commercio con l'estero, l'Industria e le Partecipazioni statali oltre naturalmente agli Esteri che detengono la segreteria e la presidenza del Comitato.

Al livello inferiore funziona invece un Comitato dei direttori generali che riunisce, sempre alla Farnesina, i rappresentanti dei ministeri citati a proposito del Comitato interministeriale ed eventualmente altri interessati al problema in discussione.

In pratica al livello politico non arrivano che poche questioni di eccezionale importanza, mentre sono i direttori generali che tre o quattro volte al mese discutono gli affari correnti e preparano la posizione italiana sui problemi comunitari.

Nei comitati in questione è assai difficile che i ministri presentino delle proposte o delle analisi esaurienti dei problemi, o ancora dei piani dettagliati. In genere essi si recano alle riunioni per difendere ciascuno una propria posizione che hanno l'impressione venga minacciata da una proposta della Commissione. La difesa si svolge per lo più con richieste tendenti a conservare lo *status quo* e per converso ad impegnare l'Italia in una impossibile quanto assurda lotta per capovolgere in sede europea le basi stesse della discussione.

In questo quadro il ministero degli Esteri si è assunto il compito di mediatore, compito che svolge, in base a principi di equilibrio matematico, tra le differenti istanze che vengono avanzate dalle altre amministrazioni e l'esigenza di portare avanti in qualche modo la politica europea⁵⁸.

⁵⁸ Una delle conseguenze di questo comportamento, è che normalmente l'Italia si presenta incapace di difendere realmente i suoi interessi in sede comunitaria. La nostra posizione è infatti spesso talmente contrastante con una realistica visione del problema dibattuto che, in sede di deliberazione, i rappresentanti italiani sono costretti ad abbandonare le posizioni indicate dalle forze nazionali per accettare pedissequamente le decisioni della Commissione o degli altri Cinque. L'andamento dei lavori europei rispecchia questa situazione. Infatti non solo le materie di interesse italiano, come l'olio di oliva e gli ortofrutticoli, lo zucchero ecc., sono venute assai dopo i regolamenti sul grano, i lattiero-caseari, le uova e i suini ecc. che interessavano invece Francia, Paesi Bassi e Germania, ma l'Italia non ha contribuito

In altre parole, non avendo ufficialmente il ministero alcun potere di preminenza, esso si vede costretto ad accettare le istanze più svariate pur di continuare a detenere il controllo formale delle decisioni e la rappresentanza degli interessi italiani in sede Cee. Così nelle questioni agricole, che hanno impegnato buona parte delle riunioni dei comitati e che rappresentano uno dei problemi più spinosi per l'Italia, il ministero degli Esteri ha lasciato ampia libertà ai colleghi dell'Agricoltura.

Come in altri ministeri, anche in quest'ultimo sulla posizione ufficiale dell'amministrazione viene continuamente esercitata una forte pressione da parte delle categorie agricole più forti. La Federazione nazionale dei coltivatori diretti, la Federazione nazionale dei consorzi agrari e la Confederazione nazionale dell'agricoltura, che da qualche anno confluiscono in un organismo per le relazioni internazionali, il Cirai, dove uniformano la loro posizione riguardo ai problemi comunitari, godono di particolare prestigio nel ministero e trovano udienza presso il direttore generale e lo stesso ministro.

Dall'altro lato, ugualmente tipica è la situazione delle associazioni sindacali dei lavoratori e di altre organizzazioni minori per le quali è assai difficile far udire la propria voce. Se si eccettua il caso del ministro Ferrari Aggradi, che aveva istituito presso il ministero uno speciale Comitato consultivo dove erano rappresentate tutte le categorie interessate⁵⁹, il confronto aperto delle posizioni è stato sempre accuratamente evitato dal ministero che ritiene i quadri sindacali e gli altri gruppi minori non sufficientemente preparati o addirittura interessati alle questioni europee⁶⁰. Questa opinione è particolarmente significativa se la si paragona con quella degli organismi comunitari che discutono apertamente con i sindacati rappresentati al livello europeo, pur non essendoci alcuna disposizione che li costringa a mantenere rapporti con queste forze.

In generale, come è stato rilevato, resta il fatto che è l'attività di un manipolo di funzionari del ministero degli Esteri che « mantiene saldamente sotto il suo controllo la partecipazione delle altre

affatto alla formazione delle idee costituenti il fondamento delle proposte della Commissione, né è stata poi in grado di influire seriamente sulla discussione di tali proposte: al contrario è arrivata al punto di contrastarle per ragioni di inefficienza amministrativa interna, come nel caso dell'olio di oliva, e in genere ha finito con lo accettare integralmente e passivamente quanto le veniva proposto.

⁵⁹ Comitato mai più convocato dal successivo ministro Restivo.

⁶⁰ Vedi in proposito la relazione di M. OLIVETTI, *La preparazione nazionale italiana delle decisioni comunitarie*, presentata al Convegno Sioi-Cird-Iai del 25 novembre 1966 a Roma.

branche dell'amministrazione, ed in misura non lieve anche la partecipazione, più o meno distratta, degli stessi ministri »⁶¹, il che tuttavia non ha impedito, talvolta, che i rappresentanti di due o più ministeri italiani portassero a Bruxelles posizioni notevolmente differenti⁶².

A conferma di questa costante presenza del potere diplomatico, vorrei citare infine due episodi in cui la mentalità giuridico-amministrativa del ministero degli Esteri⁶³ si è chiaramente imposta in situazioni che richiedevano invece un'azione politica.

Il primo caso riguarda le tesi sostenute dall'Italia in due occasioni diverse⁶⁴ di fronte alla Corte di giustizia della Comunità, in cui, per difendere delle iniziative nazionali o delle semplici teorie economiche, si è scelto di sostenere un principio antieuropeistico nei riguardi della Corte stessa e della Commissione, alle quali è stato negato dal nostro paese il diritto di giudicare o di intervenire in determinate materie.

L'altro caso si riferisce al memorandum presentato dall'Italia alla Cee l'8 maggio 1964 sulla politica di adesione, associazione ecc. dei paesi terzi alla Comunità⁶⁵. Tale memorandum, redatto in termini giuridicamente ineccepibili, si limita in pratica a far presente il pericolo che i paesi terzi giungano a « forzare la mano alla Comunità » e i pregiudizi che l'associazione o la conclusione di accordi con la Cee da parte di paesi mediterranei arrecherebbe all'Italia, sicché si richiede la predisposizione di adeguate garanzie e contropartite, in particolare condizioni preferenziali, contingentazioni per i detti paesi, riduzioni dei contributi italiani. La precisa logica del documento esime dal soffermarsi sulla sua mancanza di qualsiasi visione politica dei problemi europei e di quelli extraeuropei nonché sull'inaccettabilità di una base di trattative che non va oltre una posizione di puro mercantilismo. Infine la contraddizione con la pretesa e spesso citata « funzione » mediterranea dell'Italia è qui del tutto evidente.

⁶¹ Altiero SPINELLI, *Rapporto sull'Europa*, cit., p. 89.

⁶² M. DI BARTOLOMEI, *op. cit.*

⁶³ È necessario ricordare che la stragrande maggioranza dei diplomatici possiede una laurea in giurisprudenza.

⁶⁴ Causa 6-64 sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica in Italia, in « Rivista Diritto Internazionale », 1965 e Impugnazione del Regolamento 19-65 adottato il 2 marzo 1965 a maggioranza qualificata (ma con il voto contrario dell'Italia), in Relazione sulla Cee 1958-65, cit., p. 23.

⁶⁵ Relazione sulla Cee 1958-65, p. 108 ss.

Conclusione

Di fronte al quadro esposto, l'obiezione più comune è che in fin dei conti i problemi principali, i trattati importanti, le alleanze, la pace e la guerra vengono sempre decisi a livello politico e che la complessità del processo di formazione delle decisioni nel sistema costituzionale e giuridico italiano è garanzia della democraticità del processo medesimo⁶⁶.

Al contrario, questo esame — anche se in maniera approssimativa — conferma l'ipotesi che nella politica estera attuale basata soprattutto su problemi di natura economica, sociale e tecnica, molte delle decisioni « minori » ed i modi con cui i problemi vengono affrontati ed orientati all'inizio sono di fondamentale importanza nel determinare le decisioni successive di maggior impegno.

Di qui l'utilità di ristudiare a fondo la partecipazione delle rappresentanze di interessi dei funzionari e dei politici al processo di formazione delle decisioni. L'incompletezza dell'indagine effettuata non consente certo di arrivare a delle conclusioni definitive o a delle proposte pratiche. È possibile però fare, a titolo di annotazione, alcuni rilievi di carattere generale.

Il sistema descritto mostra chiaramente tutta la sua incongruenza e inefficienza rispetto alla complessità dei problemi come ora si pongono. È certo però che una riforma presuppone una reale volontà politica e la coscienza dei problemi coinvolti.

Per ciò che riguarda il ministero degli Esteri, esso deve assumere una dimensione attuale e moderna nel quadro di nuovi schemi in cui si sviluppano le relazioni internazionali. L'importanza dei problemi economici e tecnici in generale richiede che questi, nel settore comunitario come negli altri, vengano seguiti dalle amministrazioni ad essi preposte affinché il legame con la situazione nazionale non venga mai meno. Inoltre le categorie interessate devono aver modo di far udire sempre la loro opinione, pur rimanendo facoltà del governo di tener o meno conto delle loro richieste.

Al ministero degli Esteri spetta, in questo quadro, la posizione di « coordinatore » delle decisioni formatesi nell'ambito delle varie amministrazioni, mentre deve rinunciare a qualsiasi ambizione di determinare da solo la politica estera italiana. Se infatti si ammette che la politica estera non è oggi un settore della

⁶⁶ A questa conclusione un po' « naïve » giunge il Negri, alla fine della sua per altri aspetti pregevole relazione presentata a questo convegno (*op. cit.*, p. 797).

politica ma la sua dimensione, una tale ambizione del ministero degli Esteri, se soddisfatta, porterebbe a costituire uno stato nello stato, degradando ancora di più le scelte politiche in decisioni amministrative⁶⁷.

Nella preparazione delle proposte italiane in campo internazionale, due principi dovrebbero essere sempre rispettati. Tutte le questioni dovrebbero essere discusse, fin dal loro sorgere, tra i ministeri interessati. Al momento di prendere la decisione finale, al ministero degli Esteri sarebbe consentito discostarsi dalle posizioni assunte dagli altri ministeri solo in quanto ciò sia necessario per seguire una precisa linea politica chiaramente impostata. Alle altre amministrazioni dovrebbe essere lasciata, in caso di disaccordo, la possibilità di ottenere che il problema venga discusso al livello politico.

Ciò presuppone la creazione di meccanismi istituzionali di consultazione dotati di procedure semplici e con possibilità di rapidi interventi i quali, a loro volta, permetterebbero al potere politico di rimanere a contatto e di controllare le reazioni e gli interessi espressi dalle forze organizzate del paese.

C'è infine da rilevare che la base di ogni processo democratico di formazione delle decisioni rimane l'« informazione »; e che dunque uno dei punti fondamentali di una modifica nell'organizzazione interna del ministero degli Esteri e dei rapporti fra questo e gli altri ministeri è la realizzazione di un sistema che apra le

⁶⁷ Sul problema generale del coordinamento v. M. BONANNI, *Nuovi operatori di politica internazionale* (qui sopra, pp. 687-717). Per quanto riguarda in particolare il ministero degli Esteri cfr. A. SPINELLI, *Problemi e prospettive della politica estera italiana* (in quest'opera, vol. I, p. 47 ss.). Secondo Spinelli « per mettersi all'altezza della nuova situazione nella quale il paese è impegnato sempre più ed in modo sempre più articolato nelle relazioni internazionali, il ministero degli Esteri dovrebbe quindi affrontare una doppia riforma. Da una parte dovrebbe trasformarsi sempre più da centro esclusivo di azione nel campo delle relazioni estere in centro di coordinamento e promozione di relazioni estere condotte in parte dal ministero stesso e in parte da altri centri. D'altra parte esso dovrebbe essere attrezzato in modo da non doversi limitare, come deve limitarsi oggi, ad affrontare in fase immediatamente pre-esecutiva i problemi man mano che si presentano. Il ministero dovrebbe avere un ufficio di pianificazione a lunga scadenza per studiare a fondo le possibili politiche di domani, gli sviluppi, le integrazioni e le alternative rispetto a quel che si sta portando avanti adesso. Se tale ufficio avrà una composizione altamente qualificata, se intratterrà uno scambio continuo di informazioni e consultazioni con i centri privati e universitari di studio dei problemi esteri, il ministro degli Esteri possiederà una possibilità di decidere senza dover improvvisare.

L'attuale mancanza della attività coordinatrice e dell'attività pianificatrice in una situazione di crescente impegno del paese tutto intero nelle relazioni internazionali spiega in parte l'inerzia e il velleitarismo della politica estera italiana ».

porte ad una costante intercomunicazione fra gli uomini a tutti i livelli⁶⁸.

Parallelamente dovrebbe essere sviluppato il sistema della ricerca e della documentazione, per ora pressoché inesistenti nel nostro paese, senza le quali ogni idea di sviluppo democratico rimane illusoria. La raccolta sistematica dei dati e lo studio dal punto di vista sociologico e da quello politico della realtà sono fattori fondamentali da cui ogni decisione deve prendere l'avvio.

⁶⁸ Il Demarchi dice in proposito: « La scarsità di informazioni sicure sulla realtà geopolitica, sui *trends* socio-economici e sulle tecniche produttive e difensive, unita spesso alla primitività degli strumenti di pressione psicologica, economica e politica, spingono alcune nazioni a confluire nell'area di influenza di altre città più potenti e a fungere da vassalli nel gioco strategico delle grandi potenze » (*Contributo a una sociologia della Comunità internazionale*, cit., p. 153).

L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
E IL COMMERCIO INTERNAZIONALE

1. *Premessa*

Durante gli ultimi cento anni si è passati da una situazione in cui lo stato si interessava indirettamente del commercio estero a una situazione in cui esso vi è invece profondamente coinvolto, attraverso tutto il complesso delle sue istituzioni. Questa evoluzione è avvenuta parallelamente all'accrescersi dell'importanza, del peso e delle articolazioni del commercio internazionale.

Anche nei paesi ad economia mista il commercio internazionale non è materia d'accentramento e monopolio, come accade nei paesi ad economia di stato, nondimeno essi hanno costruito vasti apparati per le esigenze del loro commercio esterno e tutta la loro amministrazione per una ragione o per l'altra finisce per restarvi impegnata.

Un'indagine sull'intelaiatura amministrativa che sottende o guida il commercio estero italiano dovrebbe pertanto prendere in considerazione, a voler essere veramente completa, tutti i rami dell'amministrazione, intesa in senso lato, per quel tanto che essi hanno a che fare con il commercio internazionale. Ciò dovrebbe avvenire naturalmente prendendo in considerazione non solo le esistenti competenze giuridiche ma anche, e forse soprattutto, quelle competenze che esistono di fatto; così sebbene le importazioni avvengano giuridicamente per autorizzazione del ministero del Commercio con l'estero (Mincomes), si dovrebbe prendere in considerazione il fatto che spesso certe importazioni necessitano più che d'altro dell'assenso del ministero dell'Industria e commercio. Sarebbe doveroso altresì esaminare il comportamento del ministero dell'Agricoltura e foreste, perché negli ultimi anni importanti decisioni attinenti il nostro commercio estero sono state prese più da questo ministero che da quelli giuridicamente competenti. Sta di fatto che non di rado competenze come quelle del ministero degli Affari esteri e del Mincomes si intrecciano e si giustappongono, secondo una trama assai più complessa e diversa di quella giuridica, a competenze come quelle del ministero dell'Agricoltura e foreste o del ministero dell'Industria e commercio.

Il quadro a cui ci condurrebbe una simile indagine sarebbe assai più mosso e drammatico di quello che i testi legislativi o

L'esame di alcune fra le amministrazioni ci mostrano; ciò malgrado la presente indagine, in quanto indagine di prima approssimazione, si limiterà a prendere in considerazione solo le amministrazioni più direttamente interessate al commercio italiano con l'estero. Questa limitazione peraltro non deriva solo dalle ragioni dette ma anche dal fatto che l'impegno delle amministrazioni e delle istituzioni è veramente totale — e sarebbe impossibile prescindere in una ricerca — quando si tratta della conduzione d'impresе come quelle della Cee, che non sono più imprese meramente commerciali ma imprese che coinvolgono problemi di integrazione economica e istituzionale. Così si terrà essenzialmente conto del ministero degli Affari esteri, del Mincomes, del ministero delle Finanze e dell'Istituto per il commercio con l'estero (Ice); questo però non vuol dire che si trascureranno organi importanti come la Banca d'Italia o l'Ufficio italiano cambi. Più precisamente l'indagine sarà centrata sul Mincomes e le altre amministrazioni saranno esaminate rispetto a questo ministero; ciò è dovuto sia al fatto che normalmente questo dicastero viene trascurato nelle indagini sull'amministrazione, sia al fatto che esso costituisce un esempio unico nel suo genere nei paesi non comunisti ed ha per questa ragione una posizione originale ed anomala rispetto al resto dell'amministrazione, che può essere particolarmente interessante esaminare.

2. *Il Mincomes e il nuovo significato del commercio internazionale*

Per varie ragioni è sempre difficile definire in termini rigorosi e concreti le competenze di un'amministrazione, ma è certo che ciò appare particolarmente difficile per quanto riguarda il Mincomes. Ciò dipende da vari motivi che qui tenteremo di porre in luce.

Il Mincomes nacque durante il periodo fascista come ministero degli Scambi e delle valute. In quell'epoca di generale restrizione degli scambi e di autarchia nazionale esso servì essenzialmente come strumento per uno stretto controllo degli scambi e della situazione valutaria. Questa funzione si definì nettamente al sopravvenire della guerra quando fu deciso (DM 28-12-1939 e DM 15-7-1940) che ogni atto d'importazione o esportazione era in principio vietato e che pertanto andava di volta in volta e comunque autorizzato. Durante la guerra questo ministero fu soppresso tanto dal governo del Nord che da quello del Sud; dopo la fine del conflitto tuttavia esso fu a poco a poco ricostituito sotto il nome attuale.

Risorto più o meno fedelmente sulla base delle funzioni eser-

citare nell'anteguerra il Mincomes è andato via via incontro ai nuovi problemi e alle nuove aspirazioni degli anni cinquanta. L'istituzione della Cee e l'accentuarsi del multilateralismo negli scambi internazionali hanno posto il Mincomes di fronte a compiti e impostazioni completamente opposti a quelli che gli erano abituali. Il passaggio dalla trattativa bilaterale a quella multilaterale e i compiti d'integrazione economica posti dal Trattato di Roma implicano un approccio completamente nuovo; infatti da un lato sorge la necessità di un personale tecnicamente preparato e specializzato che sia in grado di trattare su un fronte merceologico ed economico ampio e articolato e dall'altro la necessità di affrontare e prendere rapidamente decisioni fondamentali e penetranti rispetto all'economia nazionale.

Naturalmente il multilateralismo e l'integrazione delle economie non sono semplicemente l'effetto di una volontà politica né semplicemente la causa dell'accrescimento degli scambi, ma a loro volta sono l'effetto di quest'accrescimento e la causa del formarsi di quella volontà. Senza voler ora approfondire questioni che esulano dalla nostra, sta di fatto che la fine del conflitto mondiale ha visto un incremento dell'interscambio senza precedenti nonché la volontà politica di procedere a questi scambi nel quadro di un ripensamento degli errori del passato e di una nuova visione dei rapporti politici internazionali; dire pertanto quale possa essere la causa e quale l'effetto è quasi impossibile e probabilmente ozioso. Ciò che conta e ciò di cui occorre rendersi conto, anche ai fini di questa ricerca, è che l'interscambio ha assunto una importanza decisiva e caratterizzante del nostro mondo; esso si è tradotto in una serie di mutamenti qualitativi nei rapporti politici internazionali ed interni.

A livello internazionale il commercio è un fatto importante perché dalla sua composizione e dal suo andamento dipenderà la soluzione della lotta fra « le città e le campagne del mondo », e quella dei rapporti fra paesi industrializzati e fra questi e quelli ad economia di stato. Ma è importante anche perché, in un mondo che sulla scia dello stallo USA-URSS va politicamente cristallizzandosi, il commercio internazionale può essere un importante elemento dinamico capace di operare come fattore di mutamento e talvolta di rottura. Ancora a livello internazionale il commercio va inoltre sostituendo sempre più i tradizionali strumenti diplomatico-militari; è così infatti che nel Vietnam accanto alla guerra guerreggiata si pone con altrettanta urgenza il problema degli aiuti economici, o che uno dei primi passi concreti d'apertura nei confronti

dell'URSS è stato fatto dagli USA mediante il ritocco delle liste d'importazione ed esportazione.

Questa sostituzione di strumenti si riflette all'interno delle società politiche; esse infatti vedono tramutare le secolari cancellerie in uffici non burocratici di relazioni politiche e commerciali. Inoltre dato il grande posto che l'interscambio ha assunto nella formazione del reddito nazionale i paesi sono costretti a porsi in modo nuovo certi problemi economici e ad elaborare o possedere nuovi strumenti d'intervento. L'avvento poi delle programmazioni economiche renderà imprescindibile e decisivo il riferimento al commercio internazionale. Infine il commercio internazionale si va imponendo nella sua accezione più larga; esso infatti non riguarda più le sole correnti d'importazione e esportazione e le questioni valutarie ma si estende a comprendere gli aiuti e i crediti all'estero, i movimenti di capitali, lo scambio dei brevetti e delle tecnologie e l'assistenza tecnica.

Sono questi i problemi ed è questo il contesto in cui il Mincomes si è venuto a trovare. Come ha risposto questa struttura amministrativa alla sfida dei mutamenti che abbiamo descritto? Come hanno reagito i responsabili politici e gli amministratori? Quali sono i problemi risolti e quelli da risolvere? A queste domande tenteremo di dare una sia pur breve risposta.

3. *La Direzione generale delle importazioni ed esportazioni del Mincomes e quella delle dogane e delle imposte indirette del ministero delle Finanze*

Nell'ambito del Mincomes il punto di più evidente contrasto fra ciò che è vecchio e ciò che è nuovo sta probabilmente nella sussistenza della Direzione generale delle importazioni ed esportazioni. Questa direzione si occupa della concessione delle autorizzazioni¹; essa era praticamente il nerbo del ministero quando que-

¹ Come si è detto, il principio generale che regge il sistema degli scambi nel regime amministrativo italiano è quello del divieto d'importare o esportare merci; questo divieto può essere rimosso in due modi: *a*) mediante autorizzazione generale detta a dogana, *b*) mediante autorizzazione particolare detta a licenza; come particolarità di *a* e di *b* si può avere rispettivamente la rimozione del divieto mediante: *a, 1*) autorizzazione a dogana controllata, *b, 1*) a licenza automatica. Le relative differenze fra questi regimi sono le seguenti:

a) le operazioni a dogana comportano la diretta ammissione alla dogana della merce sottoposta a questo regime; *a, 1*) le operazioni a dogana controllata si hanno quando un provvedimento del Mincomes consente l'importazione o l'esportazione di una merce, di per sé sottoposta al regime di licenza, per diretta concessione

sto era ministero degli Scambi e valute, ma oggi la sua importanza e la sua utilità sono venute quasi del tutto meno. Con l'istituzione della Cee e con il multilateralismo il campo delle operazioni « a dogana » è ormai assai più vasto di quello delle operazioni « a licenza »; le varie tabelle vanno sempre più restringendosi. E così questa direzione esiste per occuparsi di un numero relativamente piccolo di merci e di un tipo di pratica, l'autorizzazione, che sta letteralmente agonizzando di fronte alla marea avanzante della liberalizzazione degli scambi internazionali. Essa praticamente esiste solo in omaggio ai citati decreti istituenti il principio generale del divieto d'importazione ed esportazione, decreti davvero fuori del tempo in un mondo che ormai di fatto parte dal principio generale opposto.

È da notare che la competenza della Direzione importazioni ed esportazioni è concorrente con la competenza della Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette del ministero delle

delle dogane; ciò avviene entro i limiti dei contingenti fissati dagli accordi commerciali particolari;

b) l'autorizzazione ministeriale particolare rilasciata dal Mincomes conferisce la possibilità di importare o esportare una determinata merce, specificata in quantità, qualità e/o valore, in limiti di tempo prestabiliti e previa osservanza di certe condizioni; l'autorizzazione, in caso positivo, si concreta nella licenza rilasciata dalla Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette del ministero delle Finanze; b, 1) l'autorizzazione a licenza automatica ha luogo nei casi determinati dai vari provvedimenti in proposito, mediante rilascio della licenza da parte del ministero delle Finanze e previa presentazione della domanda al Mincomes, senza però il vaglio di quest'ultimo.

I testi che determinano in linea generale i regimi d'esportazione e importazione, che ora abbiamo descritto, sono costituiti dalle tabelle. Queste tabelle sono quattro, una per l'esportazione e le altre per l'importazione. Precisamente si hanno:

a) la tabella Export che riporta l'elenco delle merci la cui esportazione è vincolata ad autorizzazione particolare (cioè a licenza); con circolari ministeriali (del Mincomes) peraltro questo regime può essere trasformato in quello della dogana controllata o in quello della licenza automatica (che è il sistema generalmente adottato quando si tratta del commercio con la Cee); le merci non comprese in questa tabella sono sottoposte al sistema a dogana;

b) la tabella A Import che riporta: 1) l'elenco delle merci la cui importazione dai paesi indicati nella tabella medesima è sottoposta ad autorizzazione particolare (a licenza); 2) l'elenco di merci importabili a dogana, salvo quando ricorrono circostanze o condizioni particolari, indicate nella tabella prodotto per prodotto, nel cui caso occorre di nuovo l'autorizzazione particolare; anche qui il sistema è a licenza automatica quando si tratti della Cee; fuori dei casi indicati l'importazione avviene a dogana;

c) la tabella B Import che riporta l'elenco delle merci importabili con autorizzazione particolare da: Albania, Bulgaria, Cecoslovacchia, Cina continentale (inclusa Mongolia), Corea del Nord, Polonia, Romania, Ungheria, URSS, Viet-Minh. Le merci non comprese sono importabili a dogana;

d) la tabella Import Giappone che riporta un elenco di merci la cui importazione è sottoposta a licenze particolari e un elenco di merci la cui importazione avviene a licenza automatica.

Finanze. Il caso più comune di concorso è quello relativo alla licenza che quest'ultima direzione deve rilasciare perché la merce autorizzata dalla Direzione delle importazioni ed esportazioni passi effettivamente la frontiera. Questa licenza si concreta praticamente in un ordine che la Direzione dogane impartisce agli uffici doganali affinché lascino passare le merci autorizzate. Ma questo concorso di competenza si svolge su un arco più ampio. « Poiché le dogane sono gli uffici periferici ai quali spetta di accertare l'adempimento delle norme disciplinari del commercio estero, ne consegue che in tutte le circostanze vi è necessità di una disposizione del ministero in questione (cioè del ministero delle Finanze) per la applicazione dei principi deliberati dal ministero del Commercio estero ». E cioè non solo viene in questione la licenza relativa alle autorizzazioni d'importazione ed esportazione, ma soprattutto « Lo stesso accade per i provvedimenti di carattere generale (del Mincomes) riguardanti il passaggio dal sistema " a dogana " a quello " a licenza " o viceversa »². Ora, seppure nel caso di autorizzazione import-export accade che la Direzione dogane si limiti a ricopiare il documento della Direzione delle importazioni ed esportazioni, nel caso invece di passaggio temporaneo o definitivo di una merce da un regime all'altro è spesso accaduto che la Direzione dogane, non al corrente delle disposizioni della Direzione delle importazioni ed esportazioni, abbia fermato merci autorizzate alla frontiera.

La mezzadria fra queste due direzioni è un caso in cui particolarmente evidente appare l'inutilità di certe costruzioni burocratiche; infatti nel caso normale la licenza della Direzione dogane è una inutile copia dell'autorizzazione della Direzione delle importazioni ed esportazioni, mentre nel citato caso di mutamento di regime relativamente a una merce il concorso diventa non solo inutile ma persino contraddittorio. È abbastanza sintomatico che attorno a un procedimento amministrativo come quello dell'autorizzazione, che è chiaramente in contrasto con i tempi, si creino difficoltà e strozzature.

Ora, a parte il concorso di competenza di cui s'è detto e le difficoltà che ne scaturiscono, la scarsa significatività della Direzione importazioni ed esportazioni appare ancora più marcata qualora essa venga inquadrata nelle indicazioni della riforma del ministro Tolloy, recentemente messa in atto. Se infatti è vero che questa riforma, che verremo via via esaminando, si muove sui principi dello sviluppo e del multilateralismo, questa direzione appare

² E. RINFORZI, *Corso di commercio con l'estero*, ed. 24 Ore, Milano 1962, p. 136.

ridimensionata a quello che essa è effettivamente e destinata in pratica a scomparire con l'assestarsi delle strutture su quei principi. Infatti in un'amministrazione che si orienta verso il multilateralismo e lo sviluppo, ovvero la liberalizzazione più completa, l'istruzione di pratiche d'autorizzazione non ha più senso o è comunque abbastanza marginale. Non a caso il decreto di riforma di Tolloy prevede — vien fatto quasi di dire che scova — per questa Direzione generale soprattutto compiti di studio e di ricerca sui mercati, enumerando la concessione di autorizzazioni, cioè il suo compito tipico, a uno degli ultimi posti.

4. *La Direzione generale delle valute e gli organi dell'amministrazione valutaria*

Anche la posizione di un'altra Direzione generale del Mincomes, e precisamente di quella delle valute, non risulta molto chiara. Un tempo la competenza valutaria era piuttosto nettamente accentrata nella Direzione valute, oggi essa è disseminata in modo abbastanza confuso fra questa direzione, il ministero del Tesoro, la Banca d'Italia, le banche « agenti » e l'Ufficio italiano cambi. La disseminazione di competenza solo in parte è scaturita da provvedimenti normativi o regolamentari, poiché per altra parte è frutto di circostanze di fatto o politiche (come l'ormai lunga intesa Colombo-Carli). Sta di fatto che mentre le grandi linee della nostra politica monetaria e creditizia sono tracciate dal ministero del Tesoro e dall'Istituto di emissione, sono l'Ufficio italiano cambi, la Banca d'Italia e le banche agenti a decidere e controllare correntemente in materia, lasciando alla Direzione valute uno spazio piuttosto piccolo che, almeno nel campo decisionale, comprende appena le operazioni franco valuta.

È vero che l'opera dell'Ufficio italiano cambi attinente l'import-export si attua nel quadro delle disposizioni emanate dal Mincomes. Così l'emanazione delle disposizioni di carattere valutario e le autorizzazioni generali avvengono d'intesa col Mincomes; è nell'ambito della competenza assegnata all'Ufficio italiano cambi dal Mincomes che esso concede autorizzazioni particolari per transazioni commerciali, finanziamenti in valuta, transazioni invisibili, movimenti nei conti autorizzati, movimenti di capitali ecc.; infine il controllo sui residenti affinché riscuotano i loro crediti e paghino i loro debiti è esercitato dall'Ufficio italiano cambi secondo le modalità e i tempi stabiliti dal Mincomes. Ma sta di fatto che in questo

modo il Mincomes non fa che attribuire e regolare le competenze dell'Ufficio italiano cambi restandone nondimeno svuotato: di fatto il controllo valutario, pur originando dal Mincomes, è dell'Ufficio italiano cambi. Del resto non è questa una materia in cui le disposizioni-quadro significhino lo svolgimento di una politica effettiva e quotidiana; le disposizioni-quadro sono quello che sono e difficilmente sono soggette a mutamenti che non corrispondano a un capovolgimento della politica generale del governo; nell'ambito del quadro dato chi decide è l'Ufficio italiano cambi, la Banca d'Italia, le banche agenti.

Ciò è particolarmente evidente nella pratica³. È sufficiente

³ Diamo in questa nota una rapida sintesi delle principali norme valutarie italiane. Gli scambi internazionali avvengono attraverso determinati mezzi di pagamento che da noi vengono designati nel loro insieme come valuta di conto valutario. Con valuta di conto valutario s'intende far riferimento alle seguenti valute: dollaro USA, dollaro canadese, franco svizzero, corona danese, corona svedese, corona norvegese, fiorino olandese, franco belga, franco francese, lira sterlina, marco germanico, scellino austriaco, scudo portoghese e peseta spagnola.

La valuta di conto valutario è oggetto di una specifica disciplina che fa perno sull'obbligo dell'offerta in cessione. È stabilito infatti che le valute ora elencate siano cedute, dalle persone fisiche o giuridiche residenti, all'Ufficio italiano cambi, alla Banca d'Italia o ad una delle aziende di credito autorizzate a fungere da sue agenzie. Le valute così cedute vengono accreditate a nome del cedente su certi conti, di cui si dirà in seguito; l'accreditamento deve essere richiesto entro 7 giorni da quello in cui i residenti abbiano acquisito la proprietà delle valute. Entro i sei mesi successivi a quello dell'accreditamento il titolare del conto può utilizzare o cedere le valute per pagamenti all'estero. Scaduto questo termine le valute inutilizzate sono soggette all'effettivo obbligo di cessione; esse cioè devono essere offerte entro 2 giorni dalla scadenza del termine precedente all'Ufficio italiano cambi, che ne effettua l'acquisto.

Le valute di conto valutario, sia per quanto riguarda i residenti che i non residenti, debbono essere accreditate o addebitate su conti determinati dalla legge. Fra i conti bancari di pertinenza italiana (cioè quelli il cui titolare sia un residente) è opportuno menzionare qui solo i conti valutari, che sono, come si è detto, quelli nei quali le persone fisiche e giuridiche (residenti) soggette all'obbligo dell'offerta in cessione debbono versare le valute di conto valutario. Fra i conti bancari di pertinenza estera (cioè quelli il cui titolare sia un non residente) vi sono i conti esteri in lire, e cioè i conti intrattenuti presso le banche a ciò abilitate da persone fisiche o giuridiche non residenti e consistenti di lire, e i conti esteri in valuta di conto valutario, e cioè i conti medesimi consistenti però di valute di conto valutario.

Ciò posto, mentre per quanto riguarda il procedimento d'autorizzazione il regime si differenzia a seconda che si tratti di operazioni a dogana o a licenza, per ciò che concerne le questioni valutarie non ci sono differenze, per cui quanto si dirà a proposito delle operazioni a dogana vale anche per quelle a licenza. Dobbiamo quindi considerare i seguenti due punti:

a) operazioni a dogana; regime valutario: i regolamenti valutarie rilevati alle operazioni commerciali internazionali avvengono o attraverso i conti valutari (di pertinenza italiana, vale a dire per ciò che riguarda le importazioni dei residenti) e cioè con valuta di conto valutario, oppure attraverso i conti esteri (di pertinenza estera, vale a dire per effettuare i pagamenti alle esportazioni dei residenti) cioè con lire dei conti esteri.

Ciò posto dal lato importazione occorre all'importatore il denuncia-benestare

conoscere la trafila che deve seguire l'esportatore o l'importatore per munirsi dei documenti valutari che devono accompagnare l'autorizzazione per rendersi conto che tutti hanno facoltà di decidere fuori che il Mincomes. Di fatto gli esemplari dei moduli A import o export, sia nella procedura speciale che in quella normale, passano nelle mani delle banche agenti, delle dogane, dell'operatore e tor-

bancario su Mod. A Import, mentre dal lato esportazione il denuncia-benestare bancario Mod. A Export.

Il denuncia-benestare Mod. A Import deve accompagnare le importazioni di merci non comprese nelle tabelle A e B Import, Import Giappone e risultanti via via dalle circolari del ministero del Commercio con l'estero. Esso, compilato in cinque esemplari, è emesso dalla Banca d'Italia o dalle sue agenzie autorizzate; queste banche, prima di procedere all'emissione, debbono eseguire alcuni accertamenti e quindi trattenere il quinto esemplare. Gli altri quattro esemplari vanno all'operatore che li presenta in dogana, insieme alla fattura e alla dichiarazione doganale. La dogana trattiene il quarto esemplare e invia il primo, il secondo (con allegata fattura) e il terzo all'Ufficio italiano cambi. Il secondo esemplare è trattenuto dall'Ufficio italiano cambi, mentre il primo e il terzo vengono rinviati alla banca emittente, la quale trattiene il terzo e ritorna il primo all'Ufficio italiano cambi.

L'emissione da parte delle banche è subordinata a parecchi controlli. La banca deve accertare se le merci in questione siano ammesse a dogana e se ricorrono altre condizioni di ammissibilità. L'interessato dovrà poi esibire la documentazione atta a suffragare l'esistenza delle condizioni di ammissione, cioè a seconda dei casi: autorizzazioni specifiche (es. visto Ice per la Germania Orientale), preconstituzione di fondi, contratti, polizze, corrispondenza ricevuta in originale, copia di corrispondenza spedita ecc. Dovrà inoltre essere messa a disposizione della banca una fattura.

Lo stesso vale per il Mod. A Export che deve accompagnare tutte le merci non comprese nella tabella Export.

Le operazioni di valore compreso fra 250.000 e 500.000 lire sono accompagnate dal Mod. A Import o Export « Procedura speciale »; quando il valore è minore non esistono formalità valutarie.

b) autorizzazione e licenza: gli operatori che abbiano occasione di commerciare merci sottoposte al regime di licenza devono iscriversi al casellario del ministero del Commercio con l'estero, presentando un certificato merceologico rilasciato dalle Camere di commercio.

Le domande di autorizzazione devono essere rivolte alla Direzione generale delle importazioni e delle esportazioni del ministero del Commercio con l'estero, la quale esaminandole nel merito si avvale di appositi Comitati consultivi formati per raggruppamenti merceologici che esprimono un parere. Questo parere, nel caso di paesi con i quali sussistano particolari situazioni di scambio, può essere espresso da Comitati speciali costituiti *ad hoc*. Ove non vi siano Comitati la Direzione generale provvede direttamente al rilascio dell'autorizzazione (licenza automatica) di concerto con la Direzione generale degli accordi commerciali e con quella delle valute. In linea generale le autorizzazioni hanno una validità di 4 mesi, prorogabili.

Le domande possono essere rivolte secondo il sistema dei moduli multipli e quello ordinario. Nel primo caso, ove vi sia determinazione favorevole, il ministero del Commercio con l'estero rilascia l'autorizzazione e trasmette la domanda autorizzata alla Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette del ministero delle Finanze, la quale rilascia la licenza, e distribuisce gli esemplari multipli fra le dogane e l'operatore; questi, in possesso della licenza, potrà effettuare il regolamento valutario. La stessa linea procedurale viene seguita nel caso di sistema ordinario.

nano inevitabilmente all'Ufficio italiano cambi, senza che il Mincomes e la Direzione valute abbiano nulla a che farci.

Persino le banche agenti hanno più voce in capitolo del Mincomes (e anzi queste banche che stanno quotidianamente a contatto con gli operatori sono forse in grado di controllare e decidere meglio di tutti gli altri). Del resto il Mincomes non ha imposto a queste banche una politica creditizia, parallelamente ai controlli valutari, capace di favorire l'esportazione delle piccole e medie industrie, e solo ora comincia a portare avanti una politica creditizia per le grandi aziende con il disegno di legge, attualmente all'esame del Senato, sull'assicurazione dei crediti all'esportazione. Per inciso e relativamente alle critiche che qui veniamo svolgendo, si deve notare che questo disegno di legge prevede, per esempio, che l'emissione dei decreti che fissano gli elementi fondamentali di applicazione della legge assicurativa spetta al ministero del Tesoro e non a quello del Commercio con l'estero.

Ma la verifica forse migliore dello svuotamento di questa Direzione generale la si trova a proposito delle richieste di grandi finanziamenti per esportazione di capitali. Un importante funzionario del Mincomes ci ha detto che tali richieste vengono rivolte dalle grandi industrie non al Mincomes ma alla Direzione affari economici del ministero Esteri: in questo modo le grandi industrie, assicurandosi anzitutto l'appoggio politico del ministero Esteri, aggirano ogni decisione e ogni controllo tecnico del Mincomes; la Direzione valute non può che assentire anch'essa di fronte al fatto compiuto. Una situazione simile si deve essere verificata per esempio nel caso degli impianti Fiat in URSS.

Da ultimo occorre considerare che le grandi linee, come dicevamo, della politica monetaria e creditizia del nostro paese vengono decise in tutt'altra sede; è difficile, nel momento in cui Colombo sostiene una certa posizione al Fondo monetario internazionale, discostarsene o comunque condurre una propria politica creditizia. Il quadro generale della politica creditizia e monetaria è tracciato al di fuori del Mincomes e costituisce per esso un vero e proprio vincolo alla politica commerciale; se a ciò si aggiunge quanto è stato detto in precedenza ci si può facilmente avvedere dell'assoluta mancanza di potere decisionale e di controllo da parte della Direzione valute e del Mincomes in un campo molto importante per la conduzione di una politica commerciale.

Della Direzione valute, di cui da quanto detto appare dubbia l'utilità, si occupa ampiamente il decreto di riforma dell'attuale ministro, ma l'elencazione di compiti che il decreto fa per questa

Direzione generale mette in luce più l'intrico della materia che la definizione delle competenze. Questa elencazione viene fatta come se in fatto e in diritto non esistessero concorsi di competenze altrui; poiché questi concorsi esistono e poiché la volontà di un ministro per quanto autorevole non è sufficiente di per sé a eliminarli, essa appare più che altro un'elencazione di aspirazioni. Del resto questo è un aspetto caratteristico del decreto Tolloy, il quale definisce competenze e attribuzioni non tenendo assolutamente conto di ciò che già esiste. Ma a questo punto è necessario parlare per esteso della riforma Tolloy.

5. *La riforma Tolloy e le direzioni generali degli accordi commerciali e dello sviluppo degli scambi*

La riforma intrapresa dal ministro Tolloy⁴ è contenuta in un decreto emanato il 17 agosto 1966 riguardante le competenze e i compiti delle direzioni generali; a questo decreto ne ha fatto seguito un altro, nell'ottobre, circa l'articolazione in servizi delle direzioni generali. Questa riforma appare ispirata da una presa di coscienza netta e decisa dei problemi del commercio internazionale. È stato giustamente detto in proposito: « La riforma predisposta dal ministro Tolloy sembra assumere una particolare dimensione che, esulando dal più ristretto ambito di una intestazione per competenze dei singoli uffici, pone un problema di attribuzioni generali del ministro del Commercio estero »⁵. Essa infatti sembra porre a fondamento delle strutture amministrative l'idea che il mondo si

⁴ Il senatore triestino Giusto Tolloy del partito socialista italiano, divenuto ministro per il Commercio con l'estero alla soluzione dell'ultima crisi governativa del febbraio 1966, ha una solida e lunga carriera politica alle spalle. Deputato nelle prime tre legislature repubblicane e membro del Senato dell'attuale, dove è stato presidente del gruppo parlamentare del PSI, è stato « uno dei maggiori esponenti della sinistra dal 1950 al 1955. Membro della Direzione del partito dal 29° al 31° congresso, è stato rieleto nel Cc nei congressi successivi. In qualità di responsabile della Commissione nazionale organizzazione a quadri, controllò in quegli anni tutta la vita interna di partito, contribuendo in misura notevole alla costituzione della struttura morandiana » (A. LANDOLFI, *Partito Socialista Italiano: struttura, organi dirigenti, correnti*, in « Tempi Moderni », gennaio-marzo 1962, p. 60). Con il congresso di Venezia del 1957 passò su posizioni autonomistiche divenendo via via uno dei più autorevoli fautori del centrosinistra. Il suo titolo ufficiale, riportato dall'*Annuario parlamentare*, è quello di maggiore dell'esercito nella riserva. Prima della sua attuale nomina si è occupato prevalentemente oltre che di problemi organizzativi nel partito anche di problemi di politica estera in parlamento, in quanto membro della Commissione affari esteri al Senato.

⁵ E. RINFORZI, *La riforma e le rivendicazioni del Mincomes*, in « Il Sole-24 Ore », 24 agosto 1966.

stia avviando verso un'era in cui il commercio internazionale detiene un posto primario; pertanto essa sembra puntare su una struttura preparata a quanto già esiste di liberalizzato, tesa a promuovere una crescente liberalizzazione e quindi diretta soprattutto a compiti di sviluppo e *promotion*. Tutto ciò non può che trovare consenzienti, ma in un secondo momento sarà necessario esaminare se nella realtà questa struttura può o potrà essere il Mincomes o se esiste un'altra strada.

La riforma poggia essenzialmente su due direzioni generali e cioè sulla Direzione generale degli accordi commerciali e su quella dello sviluppo degli scambi. La prima è stata la più rivoluzionata; ad essa infatti, mentre sono stati restituiti i compiti propri, è stata tolta la competenza territoriale di certi accordi commerciali. Con la riforma interna del 1959 infatti la competenza per gli accordi commerciali era stata redistribuita fra le due direzioni generali. La Direzione accordi commerciali era competente per i seguenti paesi: Irlanda, Islanda, Gran Bretagna, Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia, Svizzera, Austria, Spagna, Portogallo, Grecia, Turchia, San Marino e rispettivi territori coloniali o dipendenti; Stati Uniti e Canada; Francia, Germania Occidentale, Belgio, Olanda, Lussemburgo e relativi territori oltremare. La Direzione generale scambi era competente invece per Germania Orientale, URSS, Romania, Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Bulgaria, Albania, Jugoslavia, Cina continentale, Corea del Nord, Vietnam, Libano, Israele, Giordania, ecc. Questa suddivisione di compiti è stata definita a ragione da Tolloy una divisione da « guerra fredda »; ad essa infatti, lungi dal presiedere l'idea di un generale sviluppo degli scambi, presiede quella della conservazione di un assetto politico-economico ben preciso. La riforma attuale invece assegnando di nuovo alla Direzione generale degli accordi commerciali i suoi compiti specifici probabilmente consentirà il potenziamento dell'attività di *promotion* tanto necessaria alla nostra politica commerciale. È notevole comunque che l'unica sostituzione di direttore generale sia avvenuta nell'ambito di questa direzione, dove il dottor Cardinali ha preso il posto del dottor Di Falco ⁶.

Il decreto assegna alla Direzione scambi essenzialmente « lo studio, la programmazione e l'attuazione delle iniziative e delle manifestazioni aventi carattere promozionale », cioè indagini di mercato, missioni, esposizioni, fiere, pubblicità, pubblicazioni, ecc. Fra

⁶ Questa sostituzione è stata accompagnata da un violento attacco a Tolloy dalla « Voce Repubblicana » (8-9 ottobre 1966), che però appare ispirato più che altro da legami personali.

gli altri compiti di studio e organizzazione assegna poi a questa Direzione « l'elaborazione delle direttive generali che l'Ice deve seguire nello svolgimento dei suoi compiti promozionali degli scambi ».

La lettura di questo passo del decreto potrebbe far pensare a una definizione dei rapporti, sempre istituzionalmente poco chiari, fra Mincomes e Ice. I compiti di *promotion* e sviluppo sono stati assolti sinora prevalentemente dall'Ice e il passo citato può far pensare sia a uno svuotamento dell'Ice da parte di una Direzione scambi nuovamente strutturata, sia a un nuovo tipo di rapporto. Dalle conversazioni che ho avuto con funzionari dell'Ice o del Mincomes non mi è parso di trovare alcuna idea precisa in proposito. Ad ogni modo questa definizione di competenze se mai avverrà sarà molto difficile ad operarsi dovendo agire su situazioni ormai create e su competenze acquistate di fatto. Soprattutto occorrerà sapere se la Direzione scambi saprà o dovrà essere uno strumento tecnico-operativo facilmente avvicinabile dagli imprenditori come è ora l'Ice, o se sarà uno strumento solo tecnico-burocratico; in questo secondo caso l'Ice resterà nel pieno delle sue funzioni.

6. *La Direzione generale degli accordi commerciali e la Direzione generale per gli affari economici del ministero Esteri*

Come si è detto alla Direzione accordi commerciali sono ritornati con la recente riforma tutti gli accordi, siano essi bilaterali che multilaterali. Certamente è questa un'impostazione più razionale.

La Direzione accordi economici ha sempre avuto una vita difficile; particolarmente difficili sono stati i suoi rapporti con la Direzione generale per gli affari economici del ministero Esteri.

Dopo l'alienazione di una parte della sua competenza essa vide assegnarsi in particolare la competenza per i rapporti con i paesi della Cee. Ma in realtà questo compito è stato interamente assorbito dal ministero degli Esteri. È opportuno a questo punto tracciare le attribuzioni di questo ministero in materia di politica commerciale con l'estero.

Il ministero Esteri assolve nei confronti del commercio estero funzioni di decisione politica. Ciò avviene essenzialmente attraverso l'attribuzione che gli è stata fatta di generali compiti di coordinamento in questo campo. L'organo del ministero adibito al coordinamento del commercio estero è appunto la Direzione generale affari economici. Questa si divide a sua volta in tre vicedirezioni

che sono rispettivamente competenti per gli affari relativi alla Cee e al Gatt, per gli accordi multilaterali e per quelli bilaterali ⁷.

La competenza che maggiormente assorbe questa Direzione è quella relativa alla Cee; infatti presso di essa siede la segreteria dei massimi ed unici organi di coordinamento della politica italiana verso la Cee, cioè del Comitato dei direttori generali e del Comitato dei ministri per l'azione internazionale di politica economica. Non è esclusa una competenza di questi comitati anche per questioni non attinenti la Cee ma sta di fatto che durante il nostro lavoro di ricerca essi sono sempre stati citati a proposito della Cee e che delle trenta riunioni circa che essi hanno tenuto « la maggior parte, anzi la quasi totalità... è stata convocata per le decisioni di politica agricola » ⁸ relativa alla Cee. Ad ogni modo sono membri istituzionali del Comitato dei direttori generali, presieduto dal direttore della Direzione affari economici, i direttori del Tesoro, Bilancio, Finanze, Agricoltura e foreste, Industria e commercio, Commercio estero e Partecipazioni statali; se è il caso vengono chiamati i direttori dei dicasteri di volta in volta interessati. Il Comitato dei ministri strutturato analogamente al Comitato dei direttori, è convocato per decisioni importanti, quando queste non possano essere definite dal Comitato precedente.

Il ministero Esteri non solo ha il potere di convocare questi due comitati e di presiederli, conservando così il potere politico di iniziativa, ma, almeno per quanto riguarda la questione Cee, ha un potere d'iniziativa assai più vasto, poiché comunica alle amministrazioni interessate le questioni in merito alle quali è necessario preparare una posizione nazionale presso una delle tre Comunità.

Non v'è dubbio che di fronte al ministero degli Esteri e alle sue competenze il Mincomes appare abbastanza superfluo. Il decreto sembra prendere atto di questo svuotamento e sembra altresì volervi riparare elencando quanto mai decisamente e minutamente le competenze della Direzione degli accordi commerciali; ma anche questo è un elenco che è una rivendicazione. È ovvio che il decreto non può essere risolutivo.

La questione investe problemi di politica generale e i rapporti

⁷ Sembra che queste tre vicedirezioni saranno eliminate e che la Direzione degli affari economici assumerà una struttura indifferenziata; non è chiaro quale disegno politico o amministrativo perseguirebbe l'attuale ministro con questa riforma, ammesso che essa vi sarà.

⁸ M. M. OLIVETTI, *La preparazione nazionale italiana delle decisioni comunitarie*, parte II. Comunicazione presentata alla Tavola rotonda su « I gruppi dirigenti in Europa occidentale tra dimensioni nazionali e sopranazionali », Roma 25/26-XI-1966, p. 10 del ciclostilato.

fra Mincomes e ministero Esteri saranno chiariti solo da una decisione che riesca a dirimere in un quadro organico i molti contrasti che dividono queste due amministrazioni e a dare un senso e una sistemazione alle funzioni che oggi i due ministeri esercitano confusamente⁹.

La questione Cee non è infatti la sola. Esiste la questione degli addetti commerciali. Il ruolo degli addetti commerciali apparteneva al ministero degli Scambi e valute; trasferito subito dopo la guerra al ministero Esteri non è più stato reintegrato nel Mincomes. Il passaggio del ruolo non è stato naturalmente senza conseguenze sul personale; gli uomini che lavoravano nell'ambito del ministero Scambi e valute costituivano un corpo veramente specializzato e tecnicamente preparato, mentre gli attuali addetti, pure espletando egregiamente le loro funzioni, hanno una formazione diversa e tecnicamente meno univoca. Essi inoltre vengono utilizzati in una struttura amministrativa che per forza di cose non è quella loro propria; di qui la loro scarsa diffusione e la necessità di integrare la loro presenza con gli uffici Ice in sede estera. Gli uffici Ice all'estero sono in effetti nati in parte per necessità intrinseca, ma soprattutto per rimediare all'ibrida preparazione degli addetti attuali. Si tratta come è facile intendere di una situazione composita e incerta, poco produttiva, passibile di creare sprechi e conflitti inutili. I tentativi fatti per riportare il ruolo degli addetti nel Mincomes sono falliti. Oggi la situazione è regolata con un compromesso attraverso un concerto ministeriale (ministero Affari esteri-Mincomes) sulla sola nomina degli addetti, ma è da ricordare che il progetto di riforma del ministero Affari esteri prevede la completa avocazione del ruolo e della funzione degli addetti al ministero Affari esteri stesso.

7. Conclusioni

La riforma Tolloy sembra muoversi nel senso giusto; essa fa proprie le istanze e le situazioni, le necessità e i significati del commercio internazionale nel mondo moderno. Il problema è di sapere

⁹ E non solo queste due, naturalmente. A differenza di quanto accade in altri paesi, specialmente per quanto riguarda la Cee (si veda l'interessante caso dell'Olanda nel bel *Rapporto sull'Olanda* presentato da R. de Bruin alla Tavola rotonda, citata a nota 8, p. 10 ss.) in Italia l'amministrazione non è riuscita a trovare momenti di coagulazione nel processo di formazione delle decisioni. D'altra parte la riforma dell'amministrazione, di cui da gran tempo si parla, accentua sempre di più il suo interesse per le questioni del personale, e dello snellimento degli apparati senza peraltro dar mostra di voler incidere su questi apparati stessi.

se essa poggia su un terreno politico concreto o meno, cioè se essa sarà effettivamente realizzabile o no.

Abbiamo già accennato a quella che ci sembra una singolare caratteristica d'impostazione del decreto; esso piuttosto illuministicamente definisce i compiti e le competenze delle direzioni generali come se non esistessero i contrasti, i concorsi, le situazioni che invece esistono; così, come si è detto, esso per esempio determina le funzioni della Direzione generale valute come se tutte le altre istituzioni monetarie e creditizie non coprissero già determinati campi o già non esistessero.

Un tentativo di questo genere, sia per le idee moderne che porta, sia per le situazioni già fatte che incontra, dovrà avere una notevole forza politica e una grande volontà politica dalla sua parte. Esistono questa forza e questa volontà?

È difficile dare una risposta. In linea generale si può dire che a livello governativo non esiste una precisa presa di coscienza dei problemi del commercio estero. Durante la fase congiunturale discendente il governo ha puntato il massimo sulla domanda estera; con la ripresa molte delle piccole e medie aziende che per sussistere si erano rivolte alla domanda esterna, ritornano ora a quella interna. Questo significa in parte perdere o mancare di conquistare definitivamente alcune posizioni e cioè non creare una solida rete di rapporti commerciali internazionali. Questo accade naturalmente per le piccole e medie aziende che costituiscono il grosso problema degli uomini che si occupano del nostro commercio internazionale. Per questo tipo di aziende non esiste a tutt'oggi, come si è accennato, una politica creditizia capace di invogliarle ad esportare: i tassi e il credito (a breve) sono i medesimi che per l'interno; una tratta riguardante l'esportazione di un'azienda piccola o media viene scontata alle stesse condizioni di quelle degli operatori interni.

La presentazione della legge sull'assicurazione dei crediti alla esportazione, che riguarda naturalmente i grossi affari e quindi le grandi imprese, è un segno positivo ed è merito di Tolloy averla portata finalmente in parlamento. Ma questo, se testimonia della volontà politica di Tolloy, non testimonia invece a sufficienza della volontà politica del governo. Un modo di cercare una verifica della volontà governativa può essere quello di andare a vedere cosa è mutato nel programma quinquennale, dopo l'istituzione dell'ultimo governo, rispetto all'altro programma. Il mutamento, a parte la generale sciatteria del capitolo intitolato alla « Politica degli scambi », si limita a un cenno alla presentazione del progetto di legge sull'assicurazione dei crediti all'esportazione che nella stesura

precedente era solo auspicato. Come si vede è ben poco rispetto alle necessità e a quella che sembra essere la volontà del ministro.

Ma un chiaro sintomo di mancanza di volontà politica è apparso in sede di bilancio, dove i maggiori stanziamenti richiesti per l'attività promozionale sono stati respinti. Per gli uffici Ice erano stati richiesti 3500 milioni e ne sono stati concessi 1550; per la *promotion* non fieristica 3600 e ne sono stati concessi 2000; per le fiere e mostre 5300 a fronte di una concessione di 3600. Questo mancato aumento di stanziamento avrà senz'altro gravi ripercussioni poiché, data la natura e i problemi dell'attività commerciale internazionale, un mancato aumento significa sostanzialmente un regresso.

Se una volontà politica organica e precisa, come appare, non esiste il Mincomes non troverà una sua sistemazione. Soprattutto se non esiste la volontà di dirimere i contrasti con il ministero Esteri. Da un punto di vista amministrativo e politico l'esistenza del Mincomes è stata così svuotata che esso è conosciuto soprattutto come diretto portatore delle istanze degli imprenditori. Questa cenerentola dell'amministrazione statale è ormai più vicina agli imprenditori che allo stato; essa non fa sentire la voce di una politica commerciale italiana ma la voce degli imprenditori.

Tirando ora le fila del discorso, abbiamo visto che il Mincomes attraverso la riforma Tolloy pare indirizzato sulla via della comprensione del ruolo del commercio internazionale nel mondo moderno. Attraverso lo sviluppo delle attività promozionali e delle attività di studio e ricerca, esso si dirige verso il multilateralismo e la liberalizzazione più completa possibile. Ma al di là dei propositi e degli indirizzi che possono essere più o meno giusti esistono i problemi di fondo e di politica generale.

Il Mincomes oggi si trova a possedere delle idee senza però avere gli strumenti adeguati. Se infatti ripercorriamo le cose che si sono dette a proposito delle singole direzioni generali, ci avvediamo che v'è ben poca sostanza. La Direzione importazioni ed esportazioni è destinata a ricoprire un ruolo vieppiù marginale, al di là della volontà dei funzionari e degli uomini politici, per via della crescente liberalizzazione cui l'Italia si espone (anche secondo il principio fatto proprio dal programma quinquennale). La Direzione generale valute è, nel suo campo, anch'essa abbastanza marginale; la sua competenza in campo valutario praticamente non esiste e neppure si ha notizia di suoi progetti e di una qualche sua azione in materia d'iniziative creditizie. Sono anni che si parla del vitale problema delle piccole e medie industrie, ma nulla se ne sa. La Dire-

zione generale accordi commerciali si trova anch'essa in una situazione difficile a causa del contrasto permanente e forse inevitabile con il ministero Esteri. L'unica direzione generale che appare dotata di qualche competenza effettiva è la Direzione generale degli scambi.

Ma forse la chiave del problema è proprio questa. Il Mincomes appare abbastanza inutile di fronte alle competenze già esistenti e di fronte ai problemi esistenti, salvo che per quanto riguarda la *promotion* e lo sviluppo. Il fatto che esso abbia legato così bene con gli imprenditori in questo campo, soprattutto attraverso il suo braccio secolare, l'Ice, è sintomatico. L'indicazione della riforma Tolloy è esatta, ma deve sapersi liberare di tutte le competenze di questo ministero unico nel suo genere nell'Europa occidentale, e puntare tutto sulla creazione di una struttura non burocratica, capace di assistere veramente, rapidamente, efficacemente il commercio estero italiano. Solo così potrà enuclearsi una volontà politica capace di concretarsi al di là dell'illuminismo della riforma, come appare dal decreto.

La trasformazione del Mincomes nel senso detto potrà evitare tutti gli equivoci esistenti e dare vigore alla politica commerciale italiana. Se non sarà così, il decreto di Tolloy sarà ricordato più che altro come una rivendicazione di potere da parte di funzionari frustrati.

L'AGRICOLTURA NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

1. Nel commercio internazionale i prodotti agricoli conservano ancora un peso notevole: intorno al 30 per cento di tutte le esportazioni mondiali. Annualmente, tutti gli stati stipulano, rinfrescano, rinnovano accordi bilaterali e multilaterali, che creano diritti ed obblighi per l'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli, per una cifra che — per esempio — era di 42 miliardi di dollari nel 1963.

In quest'ultimo dopoguerra, nel clima di mondializzazione dei problemi economici, sociali ed umani e degli sforzi tesi a trovare le soluzioni di essi, si è riscontrata una forte tensione nella ricerca di un codice internazionale di politica agraria. Grandi istituti come l'Ocse, la Fao, il Gatt, hanno facilitato gli studi, i contatti, la ricerca delle intese fra paesi delle diverse zone e dai diversi regimi sociali. In particolare, fin dal 1958, in seno al Gatt sono all'esame piani di riordinamento dei mercati agricoli mondiali, sfociati nel maggio 1964 nella grande trattativa multilaterale dei cosiddetti negoziati Kennedy, attualmente in corso a Ginevra.

Il grande fatto nuovo della politica commerciale agricola internazionale rimane tuttavia, ancora oggi, il varo del Mercato comune dei sei paesi della Cee, con il complesso e grandioso edificio delle regolamentazioni relative. Con esse gli stati membri — e quindi anche il nostro paese — hanno rinunciato alla facoltà di fissare in modo autonomo i prezzi dei prodotti e le altre disposizioni applicabili all'agricoltura, affidando alla Cee la gestione delle organizzazioni di mercato ed organizzando il comune finanziamento delle spese. Sulle importazioni agricole dai paesi non appartenenti alla Comunità saranno applicati dei « prelievi » che assicureranno il finanziamento del complesso meccanismo e tali finanziamenti, a partire dal luglio 1967, saranno sottratti così alla gestione come alla proprietà dei rispettivi bilanci nazionali.

Il Mercato comune sposta i centri tradizionali delle decisioni dei sei paesi in materia di politica agricola, poiché, evidentemente, il livello ed il meccanismo dei prezzi orienta la produzione, determina quindi le riconversioni colturali e le riforme di struttura, generando tutta una serie di problemi economici e sociali, già da tempo previsti dai responsabili della politica comunitaria.

Ancora in pieno periodo transitorio del Mercato comune, tuttavia, nella fase di rielaborazione del nuovo meccanismo commerciale e di mercato, si è fatto via via più evidente l'equivoco di fondo della politica comunitaria: la mancanza cioè di una autorità e di istituzioni politiche sovranazionali. Concepita come un esempio di vera e totale integrazione, la politica agricola comune si è trovata affidata alla volontà di stati membri che conservavano intatta la loro sovranità ed autonomia, e quindi si è trovata sottoposta al gioco di tutti gli interessi politici ed economici, a tutte le pressioni dei gruppi di potere economico dei singoli paesi. Bisogna dire che solo l'abilità davvero magistrale della Commissione della Cee ed in particolare del vicepresidente per i problemi dell'agricoltura, Mansholt e della sua *staff* di collaboratori, hanno consentito di portare tanto avanti questa partita giocata allo scoperto. Tuttavia, poiché con la definitiva entrata in funzione del Mercato comune agricolo i sei paesi non dovrebbero più avere la facoltà di accordi bilaterali con paesi esterni alla Comunità, vediamo in concreto, tralasciando la grave questione politica di fondo, le strutture del nuovo meccanismo di politica agraria che i Sei si sono dati e la dinamica decisionale che lo muove, con particolare riguardo al nostro paese.

2. Il complesso di norme già varate mira in sostanza ad integrare i mercati agricoli dei Sei in un unico mercato che presenti le caratteristiche di un mercato interno. Inoltre, in armonia con i principi fissati nell'art. 39 del Trattato di Roma, esso ha il compito di sviluppare una politica agraria che favorisca il miglioramento del reddito agricolo mediante l'incremento dell'attività produttiva di coloro che lavorano nell'agricoltura, generi un equilibrio tra produzione e domanda stabilizzando i mercati, assicuri gli approvvigionamenti e la consegna dei prodotti a prezzi ragionevoli, contribuisca all'armonico sviluppo del commercio mondiale dei prodotti agricoli.

Attualmente, circa nove decimi della produzione agricola dei Sei è già disciplinata dalle norme comunitarie. Queste si basano essenzialmente su organizzazioni comuni di mercato per gruppi di prodotti e la libera circolazione di tali prodotti all'interno della Comunità dovrà alla lunga favorire la concentrazione delle produzioni nelle singole regioni di più spiccata « vocazione » per ogni prodotto. Per operare questa generale riorganizzazione del settore sono state messe in atto — per un periodo determinato — alcune misure di salvaguardia degli interessi economici e sociali colpiti.

I vantaggi della disciplina comunitaria non sono uguali per tutte le produzioni, ma variano a seconda del regime commerciale previsto per ognuna. Un'altra obiettiva indicazione preferenziale e quindi una spinta alle riconversioni colturali è posta dal diverso livello del profitto che i singoli produttori di uno stesso prodotto — garantiti alla pari dalle condizioni di vendita — verranno a realizzare in relazione ai rispettivi costi.

Diversi i regimi commerciali, diversi i vantaggi fra i diversi prodotti. Con il sistema del « prelievo », dalla data di instaurazione sono poste in atto misure di intervento, cioè di stoccaggio sul mercato, che garantiscono i prezzi comuni. Una difesa doganale nei confronti dei paesi terzi è data dai « prelievi », cioè da dazi mobili che colmano lo scarto fra i prezzi garantiti ai produttori sul mercato comunitario e il prezzo praticato nel paese terzo esportatore. Le esportazioni dalla Comunità vengono favorite con misure di « restituzione » delle differenze di prezzo. Con questo meccanismo i produttori conseguono prezzi stabili, una difesa da eventuali « dumping » praticati da paesi terzi ed uno smaltimento sicuro dei surplus di produzione.

Rientrano in questo regime commerciale i seguenti gruppi di prodotti: cereali; carne suina, volatili da cortile, uova; latte e prodotti lattiero-caseari; zucchero; riso.

Nel regime « a dazio » la protezione nei confronti dei paesi terzi non si adegua automaticamente alle oscillazioni dell'offerta. La « tariffa esterna comune » che protegge i prodotti equivale in sostanza ad un dazio fisso, uguale per tutti i sei paesi. Solo in caso di andamento anormale dei mercati possono scattare ulteriori misure di protezione. Analoga condizione è richiesta perché venga ordinato il ritiro delle merci, « ai prezzi di intervento » sui mercati interni. Sono previsti aiuti alle esportazioni.

Con questo secondo sistema il livello dei prezzi non è assicurato e può oscillare fino al 60 per cento. La protezione verso i paesi terzi non ha garanzie di applicazione automatica e può saltare di fronte ad un'azione di « dumping », nel qual caso, di volta in volta, la situazione dovrà essere fronteggiata con misure non automatiche.

Nel regime « a dazio » rientrano gli ortofrutticoli e gli agrumi.

Per le carni bovine vige un sistema misto, che prevede la « tariffa esterna comune ». Ma, a differenza degli ortofrutticoli, non sono previsti gli interventi sul mercato.

La serie dei regolamenti dovrà essere completata con le norme

riguardanti il tabacco, il vino, le piante ornamentali e i fiori, la canapa e il lino, le carni ovine, le patate, le fibre naturali.

Anche per gli oli e i grassi vegetali vige la « tariffa esterna comune »; un sistema di organizzazione dei mercati interni garantisce un prezzo al produttore. Infatti, il « prezzo di obiettivo » (garantito ai produttori) è dato dal prezzo realizzato sul mercato più integrazione da parte del Feoga.

Il Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (Feoga) è lo strumento finanziario creato per far fronte alle spese di finanziamento della politica agricola comune, per quanto riguarda lo stoccaggio, gli aiuti all'esportazione, le spese per i miglioramenti strutturali. Al finanziamento del Fondo concorrono tutti gli stati membri, in misura diversa: la Francia per il 32 per cento; la Germania per il 31,2; l'Italia per il 20,3; l'Olanda per l'8,2; il Belgio per l'8,1; il Lussemburgo per lo 0,2. Il finanziamento del Feoga da parte dei paesi membri è dato, oltre che da questa quota fissa, da un contributo mobile, che è in rapporto alle importazioni nette agricole di ogni singolo paese. La massa di finanziamenti di cui gli organismi comunitari potranno disporre a partire dal 1° luglio 1967 assommerà pertanto intorno ai 1500 milioni di dollari, di cui 1200 circa assegnati alla Sezione garanzia (cioè le spese di intervento sui mercati), e 285 alla Sezione orientamento (riordinamento delle strutture).

Quanto agli impieghi, le spese della Sezione garanzia sono previste, in particolare: 1) per l'esportazione di cereali francesi: 260 milioni di dollari; 2) per l'esportazione del burro olandese: 150 milioni di dollari; 3) per aiuti al latte olandese e tedesco: 190 milioni di dollari; 4) per aiuti al formaggio tedesco: 80 milioni di dollari; 5) per aiuti all'olio d'oliva italiano: 125 milioni di dollari; 6) per l'esportazione di zucchero francese e belga: 45 milioni di dollari.

A partire dal 1968, per la utilizzazione delle somme della Sezione orientamento sono in via di approvazione programmi comunitari per la ricomposizione fondiaria, l'irrigazione, il rimboschimento, gli ortofrutticoli, il vino, i lattiero-caseari e l'olivicoltura. Particolare interessante è che per ciascun prodotto o tipo di intervento verranno fissate le « zone di sforzo principale », verrà stabilita la dimensione preferibile dei progetti, e si accorderà la preferenza a quelli che si iscrivono in un piano regionale di sviluppo. Verranno inoltre adottate misure di coordinamento delle politiche strutturali degli stati membri.

3. A mano a mano che il Mercato comune agricolo si veniva organizzando, la struttura della produzione, dei consumi e degli scambi dei prodotti agricoli è venuta subendo nei sei paesi una rilevante evoluzione.

In questi ultimi anni, in tutti i paesi della Cee si è avuto un incremento simultaneo, quantitativo, ma soprattutto qualitativo, del consumo di generi alimentari. L'aumento dei salari e degli stipendi, più alto dell'aumento dei prezzi, ha determinato un incremento dei redditi reali e quindi, in primo luogo, una qualificazione della domanda.

Questa tendenza, secondo le previsioni, non accennerà a diminuire per il futuro, sicché l'agricoltura, nel quadro comunitario, è chiamata per il futuro ad apportare un notevole contributo allo sviluppo globale.

Sotto la spinta della domanda, l'agricoltura della Cee ha sviluppato continuamente il valore della sua produzione, che ha avuto un incremento medio annuo in volume pari al 2,5 nel periodo dal 1958 al 1963 compreso (1953=100). Tale media trova le sue punte alte nei Paesi Bassi (3,5%) e in Germania (3%), e i suoi livelli minimi in Belgio (1,9%) e in Italia (2,1%). La produzione francese è stata pari alla media della Comunità.

In tutti i paesi della Cee esiste una predominanza della produzione di origine animale su quella di origine vegetale; tranne in Italia, dove il rapporto è esattamente inverso a quello degli altri cinque.

Il valore della produzione agricola non è naturalmente aumentato per tutti i prodotti e per tutti i gruppi dei prodotti agricoli. Gli orientamenti della domanda hanno spinto la struttura della produzione verso la prevalenza dei prodotti dell'allevamento bovino (latte e carne) e dei prodotti ortofrutticoli. Quanto ai cereali, ne è stato soprattutto spinto l'impiego come prodotto di base per la trasformazione in prodotti animali (carni da pollame, uova e carni suine).

L'agricoltura della Cee contribuisce attualmente per circa l'87 per cento all'approvvigionamento della Comunità in prodotti agricoli. In particolare esso è salito per quanto riguarda il grano, lo zucchero e gli ortaggi freschi; è rimasto costante per il latte intero, gli oli e i grassi; è sceso per i cereali da foraggio, la frutta fresca, il vino, le carni bovine e suine. L'evoluzione del consumo rivela comunque chiaramente le possibilità di smercio particolarmente favorevoli per i prodotti trasformati di origine animale, e per i prodotti vegetali pregiati (ortofrutticoli).

Il quadro comunitario ha registrato anche un forte incremento del commercio esterno di prodotti agricoli, così sul piano intercomunitario, con un aumento del 120% dal 1958 al 1963, come negli scambi con i paesi terzi. In particolare, il nostro paese è divenuto grande importatore di prodotti agricoli, con un incremento percentualmente superiore a quello della Germania. L'Italia, infatti, nel periodo considerato, ha quadruplicato le proprie importazioni dagli altri paesi della Cee, mentre ha triplicato quelle dei paesi terzi.

Per quanto riguarda le esportazioni, invece, Francia e Paesi Bassi hanno registrato i maggiori incrementi, divenendo in tal modo i maggiori esportatori di prodotti agricoli della Cee.

4. Tiriamo a questo punto un primo gruppo di conclusioni, che ci avviano all'individuazione di « chi fa » la politica agricola italiana.

Rileviamo, in primo luogo, come il nostro paese sia, fra i Sei, il più svantaggiato quanto a condizioni di partenza in quella che potremmo chiamare l'organizzazione e il coordinamento della produzione agricola comunitaria. L'Italia è entrata assolutamente impreparata nel sistema competitivo del Mercato comune. Perfino oggi, nel primo anno della programmazione economica, con un piano di sviluppo impostato sul superamento dei tradizionali squilibri di reddito fra settore agricolo ed altri settori produttivi, il progetto per il riordino e la ricomposizione fondiaria e la elaborazione di piani zionali per tutte le zone agrarie omogenee segnano il passo. La conseguenza è che gli ingenti mezzi che vengono messi a disposizione dell'agricoltura, sia su piano nazionale che in sede comunitaria, rischiano di non essere spesi o di essere spesi nel peggiore dei modi, a sostegno di forme di conduzione superate o in favore di aziende che non hanno la dimensione ottimale per un'impresa moderna economicamente sana.

Inoltre, il tipo di « provvidenza » operata negli anni scorsi in favore dell'impresa contadina — e ancora con il primo e il secondo « piano verde » — ha aggravato, anziché rimediare, alla mancanza di specializzazione delle produzioni. Una concezione assistenzialistica e sostanzialmente paternalistica dell'intervento pubblico ha profuso miliardi su un tessuto produttivo formatosi in strutture protezionistiche ed autarchiche, ad una miriade di aziende di dimensioni insufficienti, legate ad un'agricoltura di sussistenza, basata su colture economicamente e mercantilisticamente sbagliate.

Il risultato di questa condizione dell'agricoltura italiana, unita-

mente alla carenza delle strutture di mercato — di cui parleremo — è stato obiettivamente quello della non competitività di gran parte dei nostri prodotti, i cui costi di produzione sono tuttora fra i più alti del Mec. Nei primi tre anni di funzionamento del Feoga (Sezione garanzia), l'Italia ha registrato un passivo di oltre 54 miliardi di lire. Abbiamo visto dalle statistiche lo squilibrio produttivo del nostro paese fra prodotti di origine animale (appena il 25%) e quelli di origine vegetale. Questo ha significato che, in coincidenza con la qualificazione dei consumi, siamo divenuti forti importatori, soprattutto di carne bovina, burro, cereali per foraggi. Nei prossimi anni la situazione non sarà molto migliore, poiché dovremo scegliere fra il mantenimento delle tradizionali correnti di scambio, continuando ad importare dall'America Latina, USA, Danimarca e paesi dell'Est, ed allora dovremmo versare forti somme al Feoga, oppure concentrare le importazioni da Francia ed Olanda, ed in questo caso pagare prezzi più alti di quelli del mercato mondiale.

Lo stato di arretratezza delle strutture agrarie, dunque, condiziona pesantemente il livello dei costi, e poiché il futuro dell'agricoltura dipende in gran parte dal gioco dei prezzi in campo internazionale, l'alto livello di protezione necessario per rendere competitivi i nostri prodotti blocca le stesse possibilità di negoziazione del loro piazzamento in campo comunitario e internazionale. Ecco una prima indicazione obiettiva circa i fattori che condizionano le scelte della politica agricola italiana.

Ma il discorso va completato. L'impetuoso sviluppo delle nostre importazioni agricole non era, forse, prevedibile nel 1962, allorché venne approvato il regolamento finanziario del Feoga, e quindi non potevamo prevedere che ne avremmo fatto in gran parte le spese (insieme alla Germania). Ma da questo punto di vista si è corsi ai ripari: infatti si è chiesta ed ottenuta la riduzione del nostro contributo al Feoga dal 28 per cento iniziale al 18 per cento per l'anno finanziario 1964-65, ed al 22 per cento per quello 1965-66, e al 20,3 per cento dal '66 in poi. Tuttavia le importazioni solo per una piccolissima parte hanno influito sullo squilibrio della nostra posizione nei riguardi del Feoga. Le cause più rilevanti sono state di ordine diverso e vanno ricondotte sostanzialmente al fatto che, nei primi tre anni, il Feoga ha agito in gran parte in favore di prodotti che interessano scarsamente il nostro paese: non ha operato in favore degli ortofrutticoli, né degli oli e grassi vegetali, dello zucchero, del vino, del tabacco.

Se dunque l'organizzazione comunitaria ha scarsamente difeso i nostri interessi commerciali ciò è dovuto forse al fatto (come

sostengono i francesi) che il nostro governo aveva sbagliato i suoi conti e le sue previsioni sul futuro incremento dei consumi. Certamente però si deve alle priorità con cui sono stati varati i regolamenti per i vari gruppi di prodotti. E neppure abbiamo saputo sfruttare le possibilità che i regolamenti già varati avrebbero potuto offrirci (è il caso dei cereali).

Un terzo motivo di svantaggio — collegabile all'arretratezza delle nostre strutture agricole — è che la forte accelerazione dei tempi del Mec ha portato a favorire lo sviluppo produttivo delle agricolture efficienti, a scapito dei miglioramenti strutturali delle agricolture arretrate. Infatti, gli accordi del 1962 assegnavano alla Sezione orientamento del Feoga un terzo delle spese per Garanzia. Un rapporto fisso già abbastanza illogico in sé, aggravato dal fatto che il mancato sviluppo della politica strutturale ha ulteriormente approfondito tale sperequazione. Solo nel 1970, con il totale funzionamento del Fondo, è previsto il ristabilimento della proporzione su una spesa globale che si aggirerà intorno ai 1600-1700 miliardi di lire.

Resta da vedere se un più sicuro orientamento della nostra politica agraria ed una più incisiva azione in favore delle riforme di struttura nel nostro paese non avrebbero anche provocato un'accelerazione dei piani comunitari che, per una cospicua parte, dovranno necessariamente riguardare le nostre strutture agricole.

5. Come è avvenuto, comunque, che la regolamentazione comunitaria del mercato per i singoli prodotti abbia lasciato in coda quelli che più direttamente interessano la nostra economia agraria? Perché questi prodotti si trovano fra quelli protetti dal « dazio » fisso, certo meno efficace del « prelievo » mobile previsto per altri?

Non è un mistero che il settore agricolo ha sempre rappresentato uno scoglio per ogni manovra commerciale, a causa del protezionismo agrario, fortissimo quasi ovunque nella vecchia Europa. Queste difficoltà misero a dura prova i nostri negoziatori dopo il 1948 quando, con il Piano Marshall e nel quadro Oece, si ebbe la ripresa sostenuta della cooperazione internazionale, poiché la politica estera deve tener molto in conto, in materia economica, i fattori meno dinamici del sistema. Nel 1955-56, nel corso delle consultazioni a sette (era presente anche l'Inghilterra) in cui vennero esplorate le possibilità di riduzioni doganali, i negoziatori italiani si trovarono inoltre, almeno per quanto riguarda l'agricoltura, quasi allo scoperto, ad agire senza precisi orientamenti ufficiali. Tuttavia, a quanto risulta, essi ebbero presente, allora,

la necessità di puntare sulla parte espansiva della nostra produzione agricola, iniziando in tempo il ridimensionamento delle produzioni che nel quadro di un vasto mercato europeo si sarebbero rivelate per noi antieconomiche.

Iniziata, dopo il rapporto Spaak, la trattativa ufficiale a Sei, nei nostri rappresentanti ebbero il sopravvento le preoccupazioni di carattere politico della costruzione comunitaria, in un clima « magico » di euforia per la grande realizzazione che si stava compiendo. D'altra parte, bisogna avere sempre presente il forte ritardo con cui nel nostro paese sono stati affrontati nella loro globalità i problemi dell'agricoltura. Per tutti gli anni '50 la spinta innovatrice è rimasta bloccata sulle esigenze e sulle realizzazioni degli stralci di riforma agraria, sui problemi cioè della proprietà terriera, mentre scarsa attenzione raccoglievano quelli inerenti l'impresa e gli orientamenti produttivistici, e quelli delle strutture commerciali e di mercato. Solo nel 1961, in coincidenza con la svolta politica di centro-sinistra, si tentava, con la Conferenza nazionale del mondo rurale e dell'agricoltura, una ricognizione a fondo della situazione.

Nessuna meraviglia, dunque, che, accanto ad una netta prevalenza degli interessi politici su quelli economici del negoziato (il coordinamento delle nostre delegazioni era nel frattempo passato agli uffici del ministero degli Esteri), si debba rilevare da parte italiana una netta insufficienza di visione generale nella trattativa economica, a tutto danno della nostra agricoltura, anche per il fatto che il settore agricolo, più di ogni altro settore produttivo, risente delle diversità dei singoli sistemi nazionali.

Questa mancanza di un chiaro quadro della situazione e degli obiettivi conduceva progressivamente al prevalere degli interessi specifici del settore, e quindi della prevalente rilevanza del ministero dell'Agricoltura, nella formulazione delle nostre posizioni. Meccanismo decisionale troppo fortemente esposto, pertanto, alle pressioni particolaristiche, nel momento in cui « interessi prevalenti » nell'agricoltura italiana erano ancora quelli di settori arretrati e per noi assolutamente non competitivi, come il grano e lo zucchero.

Il risultato obiettivo è che i negoziatori italiani sembra non avvertissero l'importanza che per il futuro della nostra agricoltura avrebbero rivestito gli orientamenti che si venivano delineando in materia di integrazione comunitaria, che trovarono poi la loro espressione nelle proposte della Commissione della Cee al Consiglio dei ministri, nel giugno 1960, e nella preparazione delle proposte in materia di organizzazione dei mercati, di coordinamento della politica commerciale, di finanziamento della politica agricola co-

mune. Di qui tutta una serie di conseguenze, come il sistema « a dazio », adottato per i prodotti dell'agricoltura mediterranea, ortofrutticoli e vino, in particolare (ma anche olio d'oliva e tabacco), di cui l'Italia è la maggiore produttrice ed esportatrice, fra i Sei: sistema ritenuto meno funzionale di quello « a prelievo ». Di qui il ritardo nel varo dei regolamenti cui il nostro paese è maggiormente interessato. Di qui gli errori di previsione e di calcolo dello sviluppo dei consumi, pagati in termini di contribuzioni al Fondo di garanzia. Di qui, infine, il ritardo nell'avvio della politica di miglioramento strutturale, anche se i rappresentanti del nostro paese hanno sempre in teoria dato particolare rilevanza a questo punto, a partire dalla Conferenza di Stresa del 1958.

Naturalmente, tutte queste vicende hanno una storia, delle tappe, dei personaggi. Il Trattato di Roma ha ormai dieci anni di vita, e l'edificio comunitario da esso previsto ha superato la fase del rodaggio. Esaurito anche il periodo transitorio, è entrato, all'inizio del '66, nella terza tappa, cioè nella fase finale che si esaurirà il 1° luglio 1968, nel cui corso la Comunità economica dovrebbe essere realizzata. Sono state già fissate tutte le scadenze per la soppressione integrale dei dazi doganali, dei prelievi alle importazioni, di tutti gli ostacoli analoghi alla libera circolazione delle merci. Eppure, proprio oggi, all'inizio del 1967, la Comunità è in crisi, il meccanismo istituzionale che la regge denuncia chiaramente la mancanza di un potere politico sovranazionale, e questa fondamentale carenza rende aleatorio e scarsamente funzionale, ai fini degli interessi generali, tutto il meccanismo decisionale.

Questa situazione si risente particolarmente nel settore agricolo, poiché per esso è stato creato tutto un complesso meccanismo burocratico e funzionale, fondato totalmente sul presupposto dell'integrazione politica dei sei paesi. Se l'unione doganale realizzata sin qui per i prodotti industriali può reggere, in ipotesi, al crollo del processo di integrazione politica, sembra da escludere che la stessa speranza possa nutrirsi per l'integrazione del settore agricolo.

È per ciò che le vicende dell'agricoltura hanno segnato i punti di maggiore tensione dell'avanzamento del Mec.

Protagonisti di questo settore sono stati, senza dubbio, il governo francese e la Commissione della Cee. La Francia, come il paese di più fiorente agricoltura, fra i Sei, ha avuto il maggiore interesse al costituirsi del Mercato comune, e ne ha tratto, ovviamente, anche i maggiori benefici, insieme ai Paesi Bassi. La Germania, che aveva interessi opposti, ha dovuto concedere il Mec agricolo come contropartita della liberalizzazione dei prodotti indu-

striali. Per quanto riguarda il nostro paese, certo, come produttori ad alti costi, avevamo tutto da perdere da un abbassamento dei prezzi (ed infatti ci abbiamo rimesso), ma gli impegni comunitari ci hanno almeno costretto ad atti di coraggio ed a ridimensionamenti culturali e strutturali che altrimenti non avremmo forse mai intrapresi.

Proprio nel 1958, all'inizio del Mec, il governo di Parigi cominciava ad applicare le direttive della politica gollista, contraria a concedere poteri sovranazionali agli organismi comunitari. Fortemente interessata al Mercato comune dei prodotti agricoli la Francia chiedeva allora, ed otteneva, che il complesso meccanismo fosse in sostanza modellato sui suoi interessi. La Commissione della Cee, d'altra parte, perseguendo l'obiettivo dell'unità politica, adottava la tattica di cedere nella sostanza economica, legando però il realizzarsi della liberalizzazione a progressive rinunce di sovranità politica nazionale.

Molte cose si spiegano in tal modo: il funzionale sistema del « prelievo » adottato per i prodotti che maggiormente interessano l'agricoltura francese, l'adozione del Fondo di garanzia e le modalità del suo funzionamento, che hanno realizzato un'alta protezione dei prodotti e dei redditi agricoli francesi.

Contemporaneamente, però, all'approssimarsi di ogni scadenza, quando si approssimava la resa dei conti in termini di cessione di potere nazionale, il governo francese o cercava pretesti di rinvio oppure minacciava rotture, ciò che gli ha consentito finora di prendere, senza concedere molto. Basterà ricordare le gravi e drammatiche crisi tra la fine del '61 e l'inizio del '62, per i finanziamenti all'esportazione dei surplus francesi; del 1963 per il rifiuto di Parigi all'ingresso dell'Inghilterra nel Mec; del dicembre '64 per l'istituzione del Fondo e del luglio '65 per la sua entrata in funzione, che la Commissione aveva sottoposto a due condizioni: che esso — cioè — fosse alimentato anche attraverso la riscossione dai dazi sulle importazioni industriali e dai « prelievi » e che fosse sottoposto al controllo del Parlamento europeo; prima autentica diminuzione di sovranità nazionale, legata all'altra, capitale, dell'inizio con il 1966 delle decisioni comunitarie prese non più all'unanimità ma a semplice maggioranza.

Il cumulo di tali questioni, non risolte, è stato rinviato con le decisioni del luglio 1966. La Commissione ha dovuto disgiungere il completamento del mercato agricolo dal problema della creazione di risorse proprie della Comunità e da quello di un controllo del

Parlamento, pur riaffermando la necessità di tale controllo a partire dall'inizio del terzo stadio del Mec, nel 1970.

Incertezza drammatica, dunque, e vecchia diplomazia e « boria » degli stati nazionali a livello delle grandi decisioni economiche nel settore agricolo europeo, e ciò ancora nell'imminenza della totale confluenza di tutte le facoltà di contrattazione dei vecchi meccanismi decisionali nel nuovo, complesso sistema escogitato dal signor Sizzo Mansholt, vicepresidente della Cee e commissario per i problemi agricoli, e dalla *staff* dei suoi collaboratori.

6. Il cuore e i polmoni del nuovo meccanismo sono lì, a Bruxelles. Mansholt, come noto, ha diretto per molti anni l'agricoltura olandese, che è considerata un modello di organizzazione e di efficienza produttivistica. I suoi collaboratori costituiscono, certamente, l'*équipe* più affiatata e attrezzata della Comunità. Il numero due di Mansholt, Heringa, è anch'egli un olandese; il direttore generale dell'Agricoltura, Rabot, è un francese. Olandesi e francesi costituiscono il nerbo di questo trust di cervelli, accusati da de Gaulle di formare un « areopago » di tecnocrati senza patria. Essi applicano il trattato per la parte agricola e dirigono gli uffici delle varie organizzazioni comuni di mercato per gruppi di prodotti; curano una imponente raccolta di dati e di quotazioni da tutti i mercati del mondo; dirigono le commissioni che trattano con i singoli stati; mantengono i contatti con tutte le forze economiche e sociali interessate al Mercato comune.

Queste forze sono rappresentate nella Sezione per l'agricoltura del Comitato economico e sociale, organo consultivo della Commissione e del Consiglio dei ministri dei Sei. Mansholt tiene in molto conto i pareri del Comitato, poiché in esso, a titolo di esperti, sono rappresentate le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore. Il Comitato è stato particolarmente attivo, oltre che nella fase di stesura dei regolamenti per i prodotti, soprattutto nella definizione della politica sociale e degli orientamenti di riforma delle strutture.

Ugualmente a carattere consultivo è ancora il parere dell'Assemblea parlamentare europea, che normalmente lavora sulla materia agricola attraverso la sua Commissione per l'agricoltura. Questo organo, tuttavia, è attualmente in piena crisi, ed i suoi dibattiti rivestono un carattere puramente accademico. Come organismo di secondo grado, infatti, i suoi appartenenti vengono designati dai parlamenti nazionali e non hanno quindi un diretto mandato popolare da svolgere. Inoltre, quasi mai essi sono chiamati a riferire

ai parlamenti nazionali sull'attività svolta, e neppure traggono da essi precisi mandati o direttive. La rappresentanza italiana, in particolare, decimata per vari motivi, non è stata sin qui reintegrata e quindi risulta scarsamente efficiente.

Attivissimi, invece, e con rilevanti funzioni, sono i Comitati di gestione, costituiti a fianco delle singole organizzazioni di mercato, con la partecipazione di funzionari dei sei governi. Tali Comitati, anche se non possono direttamente determinare i livelli dei prezzi, hanno però la facoltà di bloccare le proposte della Commissione o dei singoli stati e di deferirle al giudizio del Consiglio dei ministri. Ciò è accaduto varie volte; fra le altre, alcuni anni fa, in occasione della decisione tedesca di invocare le clausole di salvaguardia contro l'esportazione di mele italiane in territorio tedesco. La Commissione deferì allora il caso al Comitato di gestione competente, il quale decise contro la richiesta del governo tedesco, che dovette togliere il blocco alle nostre mele.

Il Trattato di Roma non prevede espressamente la consultazione dei gruppi settoriali interessati alle decisioni del Mec. Tuttavia tali interessi, oltre ad essere rappresentati negli organismi già esaminati, rientrano nelle decisioni attraverso la prassi delle consultazioni.

A fianco del Comitato di gestione agiscono speciali Comitati consultivi, anch'essi per gruppi di prodotti, nei quali sono rappresentate le organizzazioni professionali. Inoltre, nell'intento di assicurarsi una più ampia copertura, Mansholt, o i suoi più diretti collaboratori, compiono periodicamente e comunque alla vigilia di ogni decisione importante, viaggi di consultazione nelle capitali dei sei paesi, dove incontrano esponenti governativi, ma anche responsabili settoriali e di categoria.

Comunque, a Bruxelles i produttori agricoli ed i lavoratori indipendenti sono rappresentati nella Copa (Confederazione delle organizzazioni professionali agricole). Per l'Italia operano attraverso questa organizzazione la Confagricoltura, la Coltivatori diretti e la Federconsorzi.

Anche i sindacati democratici dei lavoratori agricoli hanno proprie rappresentanze permanenti, nei segretariati europei della Cisl internazionale e nell'organizzazione dei sindacati cristiani (Cisc).

In tutta questa rete di interessi rappresentati ufficialmente o di fatto a Bruxelles si nota, singolarmente, la mancanza di una rappresentanza dei consumatori, che pure avrebbero qualcosa da dire in materia di prodotti agricoli-alimentari. La mancanza di efficace difesa a livello europeo degli interessi dei consumatori

di un mercato di 200 milioni di persone è forse uno dei grandi problemi della democratizzazione delle decisioni a livello delle istituzioni europee. Comunque sembra evidente che l'unica difesa del consumatore europeo è costituita a tutt'oggi, proprio dagli sforzi degli organismi della Cee, nel trovare la composizione degli interessi delle parti economiche e quindi il livellamento delle eccessive pretese settoriali.

Gli interessi dell'Italia presso la Comunità sono ufficialmente curati dalla nostra Rappresentanza permanente, che è una specie di « valvola a farfalla » fra Roma e Bruxelles, rappresentando nei due sensi una stanza di compensazione decisionale. Di essa fanno parte funzionari di vari ministeri.

Le proposte della Comunità pervengono dunque a Roma attraverso la nostra Rappresentanza. Alla Farnesina, presso la Direzione generale degli affari economici, una vicedirezione cura la « concertazione » della posizione italiana. I ministeri competenti vengono pertanto investiti delle questioni all'ordine del giorno, ed ha inizio l'iter decisionale a livello nazionale.

Il livello di coordinamento delle decisioni è vario, nei sei paesi. Si va da un massimo rappresentato da un segretariato permanente istituito presso il ministero degli Esteri belga, a varie forme ed istituzioni negli altri paesi. La struttura decisionale italiana non ha impedito, talvolta, che i rappresentanti di due o più ministeri italiani portassero a Bruxelles posizioni notevolmente differenti.

Fra le consultazioni a diverso livello, in cui viene messa a punto l'opinione italiana, ricorderemo le riunioni del Comitato dei ministri per l'azione internazionale di politica economica, cui normalmente partecipano i titolari, o i loro rappresentanti, degli Esteri, dell'Industria, dell'Agricoltura, del Commercio con l'estero, più quelli dei dicasteri economici e, di volta in volta, altri eventualmente interessati. Inoltre, specificamente per le questioni agricole, esiste un comitato di direttori generali dei ministeri già menzionati, che cura la concertazione in via normale.

Naturalmente, per il settore in questione, gli interessi rappresentati dal ministero dell'Agricoltura vengono considerati « preminenti ». Nel senso che, ove non vengano prospettati inconvenienti per altri settori produttivi o commerciali, le soluzioni dell'agricoltura vengono, in via normale, adottate da tutti.

Da parte degli Esteri, il ministero politico coordinatore, si può avere un'iniziativa diplomatica nelle sedi comunitarie o direttamente sui governi *partners* del Mec, nei casi in cui proposte

partite da Bruxelles o posizioni ufficiali degli altri stati pregiudichino globalmente gli interessi della nostra economia.

Anche presso il Cipe avvengono di norma riunioni sui problemi comunitari, con riguardo ai riflessi sulle prospettive della programmazione ed alle eventuali ripercussioni sul livello dei prezzi.

7. Proviamo ora a ripercorrere l'iter decisionale, da Roma a Bruxelles, ma da una prospettiva « interna » alle varie istanze decisionali.

I ministeri dell'Agricoltura sono, in tutti i paesi europei, anche grosse centrali di interessi corporativi. Questo è tanto più vero quanto più arretrate sono le condizioni strutturali e il grado di efficienza delle organizzazioni di mercato. Il nostro paese, per esempio, ha spesso dovuto, proprio per questo motivo, combattere a Bruxelles, in materia di prezzi, battaglie di retroguardia, determinate dagli alti costi che le pessime strutture di mercato impongono ai nostri prodotti. È opinione comune, infatti, che se il governo italiano avesse affrontato in tempo il problema della riduzione dei costi, esso avrebbe potuto presentarsi a Bruxelles in ben altre condizioni di forza contrattuale.

Allo stato delle cose, il nostro paese deve necessariamente forzare i tempi della costruzione della parte « nazionale » dell'edificio delle nuove strutture europee di mercato, se vuole mettere i produttori in condizione di fruire di una parte adeguata della torta costituita dalle spese dei consumatori europei. Ed infatti, il meccanismo varato dalla Commissione Cee con gli uffici per gruppi di prodotti agricoli, e l'insieme dei regolamenti, deve avere come necessaria integrazione il pronto avvio, nella pienezza di funzioni, di organizzazioni di produttori aventi il compito di migliorare la qualità dei prodotti, raggruppare l'offerta, stabilizzare i mercati.

Come noto, a questo scopo, da tempo è stata costituita presso il ministero dell'Agricoltura l'Aima, con il preciso scopo di operare interventi sul mercato; mentre un progetto tendente a favorire le associazioni dei produttori, prima largamente imperfetto e successivamente migliorato, sta facendo ancora il suo iter legislativo presso il parlamento.

A parte le considerazioni che si potrebbero fare sulla rispondenza degli istituti suddetti agli scopi ricercati, resta il fatto che proprio la mancanza di strutture commerciali di questo tipo ha

aggravato le già pesanti condizioni di arretratezza dell'intero sistema agricolo del nostro paese.

Vediamone alcune conseguenze. Nel 1962 la nostra tiepidezza nei confronti del Piano Mansholt — dettata dalla coscienza della nostra scarsa competitività — ci condusse poi ad un atteggiamento pieno di cautele e di reticenze, nel successivo, grande mercato del 1963.

Nel 1964, fummo a fianco della Germania nella battaglia protezionistica sul prezzo del grano, di cui non avevamo fin allora sufficientemente ridotto la coltura, per noi antieconomica. Tuttavia non riuscimmo a sostenere tale politica, quando i tedeschi, dopo le elezioni del dicembre 1964, abbassarono le armi di fronte agli interessi francesi, ed alle pressioni della Commissione del Mec, che già spingeva i tempi in vista del Kennedy Round.

Per tutta una serie di prodotti, inoltre, il ritardo dell'Aima e di efficienti organizzazioni dei produttori ha messo la Comunità in condizione di non poter stabilire un rapporto diretto con i produttori stessi e quindi di dover passare attraverso il governo italiano per le concessioni degli aiuti. Questo provoca dannosi ritardi e disfunzioni, soprattutto nei settori dell'olio d'oliva e degli ortofrutticoli.

Naturalmente, in questa situazione, le organizzazioni già esistenti e funzionanti hanno potuto far valere in misura considerevole la propria pressione sia sulle decisioni in ordine ai regolamenti per i prodotti, sia nella gestione dei mezzi del Feoga destinati all'Italia. Prima fra tutte la Federconsorzi, obiettivamente l'unica organizzazione in grado di eseguire operazioni di stoccaggio dei prodotti in maniera capillare. Questa organizzazione ha potuto pertanto esercitare un condizionamento notevolissimo anche sulle decisioni degli ultimi anni. Cosa di cui non potrebbe essere contestata da alcuno la legittimità, qualora avessero avuto esito positivo i tentativi di riforma e di effettivo controllo democratico di quell'organismo.

Accanto alla Federconsorzi, e insieme ad essa, vi sono l'organizzazione gemella della Coltivatori diretti e l'organizzazione dei proprietari agrari, la Confagricoltura. Queste tre « centrali », unite nel Cirai (similare nazionale della Copa), hanno instaurato un metodo di unità d'azione che ha naturalmente i suoi epicentri nel ministero dell'Agricoltura e nella Comunità di Bruxelles.

La Direzione generale per la tutela della produzione agricola è più importante della macchina decisionale in agricoltura. Qui si compie l'abile e delicata opera di composizione degli interessi set-

toriali che premono alle porte del ministero di via Venti Settembre; produttori e sindacati, industriali trasformatori dei prodotti agricoli, commercianti, importatori ed esportatori.

I pareri sul grado di omogeneizzazione degli interessi particolari che si raggiunge nel settore sono discordi, secondo la collocazione politica di chi giudica. Quasi tutti, però, concordano nel ritenere che le consultazioni dovrebbero essere istituzionalizzate ed estese sempre a tutti gli interessati. L'on. Ferrari Aggradi, quando era ministro dell'Agricoltura, aveva compreso che poteva servirsi delle contospinte esercitate dai vari gruppi di pressione per avere una risultante apprezzabile dal punto di vista generale. Ed infatti adottava spesso la tattica di muovere in avanscoperta i rappresentanti sindacali, contro le pretese dei gruppi protezionistici. Anche i rappresentanti degli industriali, spesso, scendevano a contrastare la formidabile triade del Cirai, in nome delle contropartite che una troppo aperta posizione protezionistica dell'agricoltura avrebbe imposto per il settore industriale in sede di trattativa, a Bruxelles.

Quanto ai sindacati dei lavoratori agricoli, essi hanno tutto da perdere, dal punto di vista degli interessi che tutelano, da un allentamento della prassi delle consultazioni. A differenza degli imprenditori, che hanno realizzato a Roma e a Bruxelles un fronte comune, essi non sono riusciti a trovare efficaci forme di integrazione. I loro rappresentanti, presenti come esperti nel Comitato economico e sociale della Cee, hanno certo introdotto nelle rispettive organizzazioni un'esperienza di problemi agricoli a livello europeo; ma né a Roma esiste un organismo di raccordo, né a Bruxelles i rappresentanti delle diverse agricolture si discostano troppo volentieri dalla logica degli interessi nazionali. Indubbiamente, la Copa è un organismo che riesce a sviluppare un'azione molto più robusta ed incisiva dell'Ufficio europeo della Cisl internazionale, la quale, a sua volta, è indebolita dal mancato organico collegamento con la Cisc.

D'altra parte, perdura l'assenza dal quadro comunitario delle forze dei lavoratori ancora organizzate nella Federazione mondiale dei sindacati. È evidente che l'atteggiamento di quelle organizzazioni dell'Europa occidentale che — come la CGIL e la CGT — fanno mancare alla costruzione europea l'apporto di vaste masse di lavoratori, non è senza conseguenze nel grande confronto e scontro di contrastanti interessi che si gioca nel Mec.

Sempre in merito ai sindacati, ci sembra esatta l'osservazione contenuta nella relazione del Cird al recente convegno romano su

« I gruppi dirigenti in Europa occidentale », e cioè che la dirigenza sindacale ha subito in questo dopoguerra un processo di « nazionalizzazione », in coincidenza con l'accantonamento di certi obiettivi rivoluzionari. Di qui deriva il fatto di un certo sdoppiamento del comportamento sindacale ai due livelli. Bisogna infatti considerare la scarsa incidenza che normalmente, salvo qualche eccezione, la formazione e la preparazione europeistica di alcuni dirigenti sindacali e l'ordine dei problemi agricoli europei rivestono nella tematica sindacale corrente.

Tutto quanto sopra considerato conduce alla conclusione che ancora troppo scarso è il dialogo e la concertazione che a livello nazionale avviene, circa le prese di posizione in materia di politica agricola. Comunque, per quanto riguarda le due parti della dialettica sociale, imprenditori e sindacati, si può affermare che tale concertazione è più viva a livello europeo, negli organismi comunitari, che non a livello nazionale. Naturalmente, in ciò ha gran parte la mancanza di sedi istituzionali del dialogo.

In realtà, l'equivoco (o, se si preferisce, l'elemento di incertezza fondato su una grande speranza), che sta alla base della costruzione di un'economia integrata senza i corrispettivi organi politici sovranazionali, si ripercuote negativamente a tutti i livelli. Appare molto sintomatico il fatto che il parlamento italiano una sola volta, in occasione della crisi dell'estate 1965, è stato chiamato a prendere posizione sul corso delle trattative di Bruxelles. Una maggiore e più frequente consultazione non soltanto riuscirebbe a sensibilizzare maggiormente ambiente politico ed opinione pubblica, ma darebbe obiettivamente maggior forza contrattuale ai negoziatori italiani, come si è visto nell'occasione già citata e come si può rilevare dall'esempio di altri *partners* nel Mec (il Bundestag, per esempio, esamina regolarmente lo stato di avanzamento delle trattative comunitarie ed esprime mandati per la loro prosecuzione).

Oltretutto, la mancanza di impegno a livello parlamentare condiziona fortemente anche l'atteggiamento italiano di fronte al problema dell'Assemblea di Strasburgo. Non soltanto il nostro paese non riesce a rinnovare la propria rappresentanza in quell'organismo, ma si nota — anche qui — la tendenza ad agire su due binari diversi, a seconda che taluni problemi economici, sociali e politici vengano affrontati in sede europea o in sede nazionale. Si è dato il caso di deputati liberalizzatori a Strasburgo, protezionisti a Roma. E ciò mentre avanza rapidamente la scadenza entro cui il Parlamento europeo dovrebbe essere chiamato a legiferare per tutti i 200 milioni di europei uniti nel Mec.

L'ITER DI UNA DECISIONE AGRICOLA A LIVELLO CEE: LA BIETICULTURA

1. *Le difficoltà*

La possibilità di porre in atto nella Cee una politica comune per lo zucchero presentò sin dal 1960 (cioè sin dal momento in cui la Commissione formulò le prime proposte per l'elaborazione e l'applicazione della politica agraria comune) serie difficoltà, sia per le diverse concezioni di principio dei Sei, sia per l'esistenza sul piano pratico di una serie di profonde differenze strutturali e naturali nell'economia bieticola-saccarifera dei paesi membri.

Sul piano teorico si erano delineate due tesi opposte: l'una (sostenuta dal Belgio, dall'Olanda e dalla Francia) che riteneva dovere essere il prezzo a stabilire volumi e dislocazioni della produzione; l'altra (sostenuta dall'Italia e dalla Germania) che invece chiedeva che ad ognuno dei sei paesi fosse assicurato un certo livello di produzione.

Belgio, Olanda e Francia sono sempre stati contrari al contingentamento della produzione. Il Belgio infatti è un paese normalmente esportatore di zucchero. L'Olanda importa zucchero, ma lo esporta sotto forma di prodotti zuccherati. La Francia infine è un paese a vocazione esportatrice che ha ingenti possibilità di produzione e la cui bieticoltura e industria dello zucchero sono solidamente impiantate, non solo sul consumo interno, ma anche su tradizionali correnti di esportazione: nel 1965 aveva circa 7 milioni e mezzo di quintali di zucchero in eccedenza, dato che si era sentita incoraggiata a produrre nella speranza di un mercato comune realizzato a breve scadenza¹.

D'altro canto solo la Germania era solidale con l'Italia, per analogia di interessi e di situazione, nel sostenere la necessità di fissare un obiettivo di produzione a medio termine.

Sul piano pratico invece la diversa situazione del mercato

¹ Una serie di fatti imprevisti (la crisi del Mec del 30 giugno 1965, la caduta dei corsi mondiali dello zucchero, la chiusura dei mercati preferenziali africani, il blocco dei prezzi agricoli in Francia) ha determinato una grave crisi ed ha profondamente deluso i bieticoltori francesi.

La Francia, che potrebbe approvvigionare quasi tutto il Mec di zucchero, si è trovata costretta a ridurre le superfici per la campagna 1965-66 del 30-40%.

dello zucchero nei sei paesi poneva in chiara evidenza l'esistenza di diverse circostanze fra loro fortemente contrastanti.

In particolare, si rilevava che:

a) la Cee è già largamente autosufficiente, dato che il grado di autoapprovvigionamento della Comunità (compresi i Dom) ha raggiunto da diversi anni la media del 106%;

Tabella 1. *Produzione e consumo di zucchero nella Cee*
(media degli anni 1961-62 e 1965-66)

<i>Produzione e consumo di zucchero</i>	<i>Ger- mania</i>	<i>Francia¹</i>	<i>Italia</i>	<i>Paesi Bassi</i>	<i>Belgio Luss.</i>	<i>Cee</i>
Prod. (in 1.000 t.)	1.610	2.306	925	491	385	5.717
Consumo (in 1.000 t.)	1.808	1.513	1.225	536	313	5.395
Eccedenza o carenza (in 1.000 t.)	-198	+793	-300	-45	+72	+322
Tasso di autoapprov- vigionamento (per- centuale)	89	152	76	92	123	106
Consumo <i>pro capite</i> (in kg.)	31,0	30,8	24,2	44,4	32,4	30,9

Fonte: *Commissione Cee.*

¹ Compresi i Dom.

b) v'è un grande divario fra gli estremi di prezzo: per bietola di 16 gradi di titolo si va infatti dai 13,09 dollari per tonnellata della Francia ai 19,05 dollari dell'Italia (vedasi la tabella 2) e ai 18,13 dollari della Germania. Nei Paesi Bassi e nel Belgio i prezzi sono situati a un livello medio. La stessa profonda differenza si riscontra per i prezzi dello zucchero partenza fabbrica. Per i prezzi al consumo infine Italia ed Olanda si trovano in testa e in entrambi i paesi gli oneri fiscali sono superiori alla media comunitaria;

c) i prezzi ed i costi per le barbabietole e per lo zucchero differiscono molto da un anno all'altro e persino, oltre che da un paese all'altro, da una regione all'altra di uno stesso paese;

d) il paese a prezzo più basso, cioè la Francia, oltre ad essere già fortemente eccedentario, dispone di ampie possibilità per un'ulteriore espansione della produzione;

e) una politica comunitaria volta a rialzare i prezzi potrebbe perciò provocare la formazione di grosse eccedenze difficilmente collocabili sul mercato interno od estero. L'esportazione

di grosse eccedenze comporterebbe infatti notevoli difficoltà e sarebbe contraria al comune interesse per un armonico sviluppo del commercio mondiale, costituendo un gravissimo onere per il Feoga. Il mercato mondiale dello zucchero è infatti oggi caratterizzato da un'offerta eccessiva. I prezzi estremamente bassi sul mercato mondiale libero bastano appena per coprire le spese di commercializzazione delle barbabietole da zucchero. Peraltro un miglioramento di tale situazione non è prevedibile. In tali condizioni la produzione di zucchero per l'esportazione non ha senso dal punto di vista economico;

Tabella 2. *Prezzi dello zucchero e delle barbabietole da zucchero (annata 1964-65 - dati espressi in U.C. per 100 kg.)*

Prezzi	Belgio	Germania	Francia	Italia	Olanda	Media aritm.
Zucchero ¹ :						
prezzi al consumo	27,61	29,75	23,50	34,40	31,58	
prezzi partenza fabbrica imposte escluse ²	20,46	22,17	18,76	24,35	20,52	21,25
Barbabietole da zucchero ³	16,86	18,13	13,09	19,05	16,25 ⁴	16,68

FONTE: *Commissione Cee.*

¹ U.C. 100 kg. di zucchero bianco.

² Compresa però l'imposta sulle barbabietole nel Belgio, in Francia e in Italia.

³ Prezzi di base in U.C. per tonnellata di barbabietole al 16% di tenore zuccherino.

⁴ Prezzo calcolato tenendo conto del diritto dei produttori alla restituzione delle fettucce; altrimenti i prezzi in vigore ammontano a 17,96 U.C. per tonnellata.

f) la fissazione di un prezzo eccessivamente basso avrebbe peraltro conseguenze gravi e pressoché irreparabili, sia per gli elevati investimenti fatti nel settore bieticolo-saccarifero, sia per la grandissima importanza della coltura delle barbabietole da zucchero dal punto di vista agronomico per la rotazione agraria;

g) il prezzo francese delle barbabietole e dello zucchero, pur essendo il più basso della Cee, è attualmente circa il triplo del prezzo internazionale ².

Data la grande complessità della situazione di mercato dello zucchero, lunghe e laboriose sono state le discussioni fra le asso-

² Per maggiori dettagli vedasi il rapporto della Commissione pubblicato sul Supplemento al « Bollettino Cee », n. 4, 1966.

ciazioni nazionali dei bieticoltori dei sei paesi (organizzate a livello europeo nella Cibe con sede a Parigi), le autorità governative dei rispettivi paesi (in particolare rappresentate dai funzionari dei rispettivi ministeri dell'Agricoltura), le Associazioni nazionali degli industriali dello zucchero (organizzate a livello europeo nel Cefs con sede a Parigi) e gli esperti della Commissione esecutiva di Bruxelles.

Le discussioni si sono infatti protratte per tutto il periodo 30 giugno 1960-24 luglio 1966, allorché, come è noto, il Consiglio dei ministri della Cee ha finalmente adottato i principi fondamentali che dovranno servire di base per l'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero³.

Prima di passare a commentare le decisioni del 24 luglio 1966 per il settore bieticolo-saccarifero, vediamo perciò di seguire, per sommi capi, le principali tappe del laborioso dibattito sui problemi relativi all'adozione di una politica comune per lo zucchero.

2. *Un lungo dibattito*

La prima proposta della Commissione Cee per la regolamentazione del settore bieticolo-saccarifero risale al 30 giugno 1960.

Tale proposta, contenuta nel cosiddetto Piano Mansholt, non prevedeva alcuna disposizione particolare di controllo della produzione dello zucchero, la cui evoluzione avrebbe dovuto risultare dal meccanismo dei prezzi conformemente ai principi applicati per altre organizzazioni comuni di mercato. Nel testo della proposta originaria si affermava infatti categoricamente che « all'interno della Comunità il mercato dello zucchero deve essere organizzato in modo che i vantaggi naturali offerti dalle differenti condizioni di mercato si riflettano nella libera formazione dei prezzi »⁴.

Sulla base di tale proposta il Consiglio dei ministri della Cee stabilì che la Commissione presentasse, prima del 15 luglio 1962, un progetto di regolamento per un'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Il Consiglio inoltre decise di volere adottare

³ Peraltro, anche con le importanti decisioni del 24 luglio 1966, le discussioni su questo tema non possono certo dirsi esaurite. Infatti, mentre si attende per la fine del corrente anno che il Consiglio dei ministri della Cee adotti formalmente il regolamento per il mercato bieticolo-saccarifero (con le decisioni del 24 luglio 1966 sono stati infatti soltanto fissati i principi fondamentali cui il regolamento zucchero deve informarsi), nei prossimi mesi dovranno essere discusse a Bruxelles tutte le questioni relative all'applicazione del regolamento comunitario.

⁴ Vedasi: COMMISSIONE CEE, *Proposte per l'elaborazione e l'applicazione della politica agraria comune conformemente all'art. 43 del trattato istitutivo della Cee*, Bruxelles 1960 (capitolo zucchero, p. 17).

una politica comune per il settore bieticolo-saccarifero entro il 31 ottobre 1962 e di applicarlo il 1° gennaio 1963.

Con un certo ritardo rispetto ai tempi previsti, la Commissione in data 10 marzo 1964 presentò al Consiglio dei ministri della Cee la prima proposta di regolamento per un'organizzazione comunitaria dello zucchero, la quale doveva poi costituire la base di ogni successiva discussione.

Il regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, nella forma proposta dalla Commissione, prevedeva, come per i cereali, e gli altri ordinamenti di mercato già attuati, la fissazione di un prezzo indicativo, di un prezzo d'intervento e di un prezzo d'entrata per lo zucchero, nonché di un prezzo minimo per le barbabietole da zucchero derivato dal prezzo d'intervento.

Il prezzo d'intervento per lo zucchero doveva essere garantito dall'obbligo incondizionato di acquistare tutto lo zucchero offerto agli organismi d'intervento. L'importazione e l'esportazione dovevano essere regolate da un sistema di prelievi e di restituzioni.

Le relazioni fra i bieticoltori e le fabbriche saccarifere dovevano essere regolate mediante contratti di consegna così com'è avvenuto fino ad ora.

La Commissione inoltre imperniava la sua proposta di regolamento sul principio della libertà di produzione all'interno del Mec e su una politica di prezzo in funzione degli andamenti della produzione stessa.

Ciò significava che per evitare eccedenze di produzione onerose per il Feoga — dati i bassi prezzi dello zucchero sul mercato mondiale — la politica comunitaria dei prezzi nel settore bieticolo-saccarifero sarebbe stata orientata più verso il basso che verso l'alto.

Nessuna misura speciale era peraltro prevista per quanto concerneva un'eventuale limitazione della garanzia di prezzo e di smercio per evitare i pericoli della formazione di costose ed anti-economiche eccedenze.

Infine, nessuna attenzione veniva posta alle particolari difficoltà esistenti in Italia per la produzione di barbabietole da zucchero⁵.

Le conseguenze economiche di tale schema di regolamento avrebbero perciò sicuramente comportato la scomparsa di una gran parte della nostra bieticoltura, caratterizzata in Italia da più

⁵ Vedasi la Relazione del sig. M. Gruppe sulla politica agricola comune e i suoi aspetti particolari nel settore saccarifero, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, luglio 1966.

elevati costi di produzione, tanto agricoli quanto industriali.

Con la pubblicazione dello schema di regolamento del 10 marzo 1964 l'Associazione nazionale bieticoltori (ANB), che sin dalla costituzione della Cee aveva compreso l'importanza dei regolamenti comunitari, iniziò a combattere una dura battaglia volta a dimostrare in sede comunitaria che « l'Italia non può rinunciare alla sua bieticoltura, anzi, a quel livello della sua bieticoltura che risponde alle sue esigenze agricole, industriali e sociali ».

L'ANB dichiarava inoltre che « in considerazione di quelle inferiorità strutturali e naturali della nostra bieticoltura che nessuno può contestare » occorreva accordare al nostro paese « adeguati aiuti sia di carattere permanente (per le difficoltà d'ordine naturale), sia di carattere transitorio (per eliminare o attenuare le difficoltà d'ordine strutturale) »⁶.

In sede internazionale poi la Confédération internationale des betteraviers (Cibe) — ribadendo i concetti espressi dall'ANB — dichiarava in data 14 maggio 1964 che « i coltivatori di bietole della Cee non possono accettare che l'adeguamento della loro produzione agli sbocchi sia realizzato mediante l'abbassamento dei prezzi. La coltivazione bieticola e la produzione dello zucchero necessitano, infatti, di notevoli investimenti. La politica comune dello zucchero deve, quindi, dare ai produttori la sicurezza e la stabilità che sono loro necessarie. Inoltre, la coltivazione della bietola è un fattore importante per l'equilibrio economico ed agronomico delle aziende che la praticano. La nozione di specializzazione deve, quindi, essere in tal caso temperata »⁷.

Successivamente l'ANB faceva rilevare che occorreva concentrare l'azione della Cibe sui seguenti punti controversi: il problema del prezzo delle bietole e dello zucchero; il problema della disciplina della produzione.

Risolte queste due fondamentali questioni si sarebbe giunti rapidamente alla definizione del regolamento comunitario.

3. *Il problema del prezzo*

Sul problema del prezzo della bietola e dello zucchero il progetto di regolamento della Commissione del 10 marzo 1964 sollevò parecchie questioni di fondamentale importanza.

⁶ Vedasi *L'Italia non può rinunciare alla sua bieticoltura*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, aprile 1964.

⁷ Vedasi *Presa di posizione della Cibe*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, gennaio 1966.

In particolare, per quanto riguardava il criterio della formazione del prezzo delle bietole, l'ANB sosteneva (d'accordo con gli altri paesi della Cee) che il prezzo della bietola non può essere stabilito in funzione del prezzo dello zucchero, come invece voleva il progetto comunitario, bensì in base ai costi di produzione, e che il prezzo dello zucchero doveva risultare dal prezzo delle bietole più il costo di trasformazione industriale, anziché dai prezzi massimo e minimo dello zucchero in atto nei vari paesi membri in una determinata annata. In altri termini, l'ANB chiedeva che « il prezzo dello zucchero fosse il punto di arrivo del calcolo, e il prezzo della bietola il punto di partenza ». Altrimenti, rilevava il segretario generale della Cibe, sig. Cayre, « sarebbe come se la politica del grano fosse stata fatta partendo dal pane ».

Nel suo schema di regolamento la Commissione infatti non accettava il principio sostenuto dall'ANB, perché « è lo zucchero che è oggetto di commercio e di scambi », mentre accoglieva il principio che la formazione del prezzo della bietola e dei prezzi indicativi e di intervento dello zucchero avvenisse in uno stesso tempo e prima del 1° ottobre di ogni anno.

Sulla questione del livello del prezzo della bietola e dello zucchero v'erano poi difficoltà ancora maggiori da superare.

Infatti, come già abbiamo visto, il prezzo di un quintale di bietole oscilla nel Mec fra due estremi: quello italiano, il più alto; quello francese, il più basso.

Nel 1965, per titolo 16%, il prezzo italiano è stato di L. 1.244 contro quello francese di L. 820, pari ad una differenza di L. 424 per quintale. Da notare peraltro che il prezzo francese è al lordo della quota di riassorbimento per spese di esportazione, che nel 1964 ammontava a circa 90 lire per quintale con titolo 17%.

Nella campagna 1964-65 gli scarti dei prezzi delle bietole nei paesi della Cee rispetto al prezzo medio per quintale della Comunità erano i seguenti per bietole a 15,5%:

Italia	Lit. 138,40 =	+ 13,62%
Germania	» 71,20 =	+ 7,05%
Olanda	» 62,50 =	+ 6,15%
Belgio	» 13,20 =	— 1,02%
Francia	» 258,80 =	— 25,46%

Ora, da tale situazione, era assai difficile raggiungere un accordo fra i Sei sul livello del prezzo unico della bietola nella Comunità.

Il prof. P. Albertario, in un articolo del 5 febbraio 1965 pubblicato sul « Corriere della Sera », scriveva infatti: « L'impresa non si presenta facile: le disparità di prezzo sono forti, e nei paesi a prezzo più basso la coltura ha ancora ampie possibilità di sviluppo. A trovarsi all'estremo di prezzo più elevato è, disgraziatamente, il nostro paese (...) ». L'alternativa si pone pertanto in termini ugualmente preoccupanti: è infatti parimenti evidente che un prezzo comunitario che si attestasse verso un livello maggiore porterebbe a grosse eccedenze di produzione da smaltire a prezzo fallimentare; mentre un prezzo comunitario che si orientasse verso il livello minore provocherebbe una drastica smobilitazione della nostra bieticoltura.

« Accettare questa seconda ipotesi significherebbe porre in discussione, se non addirittura negare, la validità dei motivi che sino a ieri, e non certo solo presso di noi, hanno giustificato l'introduzione e lo sviluppo della coltura ».

Infatti, a causa delle più sfavorevoli condizioni ambientali e strutturali, noi produciamo in media circa 50 q.li di saccarosio per ettaro contro una media comunitaria di circa 63 q.li. Inoltre, siamo ancora agli inizi in quel processo di meccanizzazione nel quale gli altri paesi ci hanno preceduti da tempo⁸.

⁸ D'altro canto — aggiungeva Albertario — « se è vero che il prezzo francese dello zucchero) è il più basso — 120 lire al chilo — è anche vero che esso è ora tre volte, normalmente più di due volte, il prezzo internazionale.

Francia e Belgio non possono chiedere il sacrificio o un sostanziale sacrificio della bieticoltura italiana, per poi fornire il prodotto a prezzo di tanto superiore al prezzo mondiale.

Per dirla più chiaramente l'Italia non può pensare, per il momento almeno, ad una riduzione del prezzo attuale; essa inciderebbe troppo brutalmente nel vivo dell'economia agricola di molte regioni.

Bisognerà trovare quindi il modo attraverso la integrazione del prezzo comunitario o un'altra formula di salvaguardare la nostra bieticoltura sui limiti di sviluppo considerati irrinunciabili (...). Ciò non può significare, evidentemente, — concludeva Albertario — passiva rassegnazione allo stato di fatto. C'è ancora modo, e con varie ed ampie iniziative, di migliorare l'economicità della coltura: c'è al riguardo l'indicatività probante della più recente sperimentazione. Bisogna assolutamente evitare d'uscire di mercato ancora più di quel che già si sia: non lasciando sforzo per riaccostarvi, quanto più è possibile. Cadrebbe altrimenti la validità del ragionamento fatto, e secondo il quale c'è un limite anche per l'opportunità di produrre a costi relativamente elevati ».

Il prof. M. Bandini, consigliere economico della Comunità, in un articolo del 12 settembre 1965 pubblicato sul « Giornale di agricoltura », dopo avere affermato che « il prezzo è sempre arbitro e regolatore generale della produzione », sosteneva che « l'unica via logica e semplice per uscire da vicolo chiuso, potrebbe consistere nel mantenere una ragionevole differenza di prezzi fra Francia da un lato e gli altri paesi comunitari dall'altro. Si tratterebbe cioè di un Mercato comune imperfetto o zoppo. Ciò naturalmente per i prodotti pericolosi: che sono in definitiva assai pochi: sostanzialmente: grano, bietola, olio d'oliva ».

4. *La disciplina della produzione*

Altro punto fondamentale dello schema di regolamento proposto dalla Commissione in data 10 marzo 1964 — strettamente legato alla questione del prezzo — riguardava la disciplina della produzione.

Al riguardo, mentre tutte le organizzazioni bieticole della Cibe concordavano nella richiesta di un prezzo unico al livello più elevato, sul problema della disciplina della produzione si verificò una duplice frattura: prima fra i paesi membri della Cee, e poi fra questi e gli organi comunitari.

Infatti, Francia, Belgio e Olanda erano favorevoli, come già abbiamo sottolineato, ad una libertà assoluta di produzione. Italia e Germania invece sostenevano la necessità di fissare preventivamente gli obiettivi nazionali di produzione (principio del contingentamento).

L'ANB chiedeva inoltre che, a causa delle difficoltà strutturali e naturali in cui opera la bieticoltura italiana, il regolamento prevedesse l'adozione di speciali misure in favore del nostro paese.

Per un esame approfondito della questione il Consiglio dei ministri della Cee incaricò allora la Commissione di preparare uno studio sulle « possibili ripercussioni di una politica di prezzo unico, adottando tre ipotesi di livello di prezzo » e di valutare « le difficoltà naturali e strutturali di alcune regioni della Cee »⁹.

Anche gli industriali italiani d'altro canto dichiaravano di essere sostanzialmente d'accordo con le richieste dell'ANB.

Il presidente dell'Eridania, avv. Borasio, nell'articolo *La posizione dell'Italia produttrice di bietole*, pubblicato sul « Giornale di agricoltura » del 3 ottobre 1965, dichiarava infatti fra l'altro: « Non rimane quindi che corrispondere all'Italia, sotto forma di aiuti alla sua bieticoltura, una sovvenzione che copra la differenza fra costi e ricavi ed assicuri al bieticoltore italiano, nei limiti degli investimenti programmati, un reddito uguale a quello dei suoi colleghi degli altri paesi della Comunità. Non si può dire all'Italia: tu non farai più zucchero perché il tuo zucchero costa più del mio; però acquisterai solo il mio, anche se questo ti viene a costare tre o quattro volte di più di quello che potresti pagare sul mercato mondiale. Il Trattato di Roma è e deve essere un patto di solidarietà economica, non uno strumento che consenta ad alcuni di fare i propri affari a spese degli altri ».

La tesi sostenuta dal prof. M. Bandini era soprattutto diretta a mantenere inalterato il prezzo del grano per il nostro paese. Era chiaro però che la soluzione proposta dal Bandini non poteva essere accettata, dato che pregiudicava la realtà stessa del Mercato comune europeo. Si veda M. BANDINI, *Linee generali della politica agricola comunitaria*, schema riassuntivo della relazione Bandini tenuta in occasione delle Giornate di studio sul Mec agricolo organizzate dall'Accademia nazionale di agricoltura in collaborazione con la Cee, Bologna, 8 ottobre 1965.

⁹ Vedasi COMMISSIONE CEE, *Matériaux pour juger des répercussions d'une politique de prix commun lors de trois hypothèses sur le niveaux de prix ainsi que pour juger des difficultés naturelles et structurelles dans certaines régions*, documento 9153/VI/65 - D-F, Bruxelles, 12 luglio 1965.

Tale documento venne presentato dalla Commissione al comitato speciale del Consiglio dei ministri della Cee e poi ai cinque paesi membri della Comunità — la Francia infatti era assente a causa della crisi del 30 giugno 1965. La Commissione, nel suo studio, considerò tre diverse ipotesi di prezzo per quintale di bietole al 16% in base alla produzione ed al consumo di zucchero della campagna 1964-65 e al prezzo italiano 1964-65 diminuito di L. 875; seconda ipotesi: un prezzo di L. 969; terza ipotesi: un prezzo di L. 1.063.

Secondo la Commissione, fissando il prezzo comune della bietola a L. 1.063 il quintale (cioè vicino al prezzo medio comunitario della campagna 1964-65 e al prezzo italiano 1964-65 diminuito dell'11%) l'economia saccarifera europea dovrebbe far fronte nel 1970-71 ad eccedenze dell'ordine di un milione di tonnellate di zucchero.

Il problema delle eccedenze peraltro non si risolverebbe totalmente nemmeno adottando un prezzo comune di L. 969 il quintale, pari circa al prezzo medio comunitario della campagna 1963-64, e già inferiore al prezzo italiano di detta campagna che era di L. 1.042.

In conclusione, le eccedenze di zucchero nella Cee potrebbero essere evitate — sempre secondo i risultati dello studio della Commissione — soltanto se il prezzo delle bietole fosse portato ad un livello nettamente inferiore (cioè nel nostro caso L. 875) al livello degli attuali prezzi in vigore in Italia, Germania, Olanda e Belgio, sempre che venga respinto il concetto di fissare degli obiettivi di produzione a medio termine.

Soltanto per la Francia l'adozione di una qualsiasi delle tre ipotesi di prezzo suddette significherebbe aumentare il prezzo interno da un minimo del 7% ad un massimo del 30% con incrementi di investimenti che sarebbero, rispettivamente, del 10, del 31 e del 48 per cento.

In merito poi alla inferiorità della bieticoltura italiana, lo studio della Commissione rilevava che « il ricavo medio italiano per ettaro 1970-71 a parità di prezzi delle bietole è inferiore del 13% a quello francese, del 22% a quello belga, del 23% a quello olandese e del 24% a quello tedesco ».

Il problema dell'orientamento della produzione dello zucchero nella Cee venne poi dibattuto nell'ambito della Cibe data la difficoltà di conciliare la tesi comune belga, francese ed olandese con quella italo-tedesca.

Per risolvere la controversia il segretario generale della Cibe,

sig. Cayre, ebbe l'incarico di elaborare un progetto suscettibile di trovare l'approvazione delle varie organizzazioni nazionali.

Tale progetto venne sottoposto all'esame della Commissione Mec della Cibe il 12 luglio 1965 a Parigi e poi, il 20 ottobre 1965, venne presentato al Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (Copa) a Bruxelles al fine di giungere, possibilmente, alla redazione di un documento comune.

Il progetto Cayre, pur riconoscendo in termini generici la necessità di aiutare la bieticoltura italiana, veniva criticato dall'ANB, la quale chiedeva:

a) che fosse contingentata la produzione comunitaria per ogni singolo paese, riservando all'Italia una superficie non inferiore a 300.000 ha. oppure un contingente non inferiore a 13 milioni di q.li di zucchero;

b) che fosse concesso alla bieticoltura italiana, a carico della Comunità, una integrazione di prezzo sufficiente a raggiungere e mantenere il prezzo interno al livello attuale, salvo gli eventuali adeguamenti futuri in relazione all'aumento dei costi, e ciò finché la bieticoltura italiana sarà in grado di superare le difficoltà strutturali transitorie e di potere competere nel Mec;

c) che il governo italiano fosse autorizzato dalla Cee a concedere alla bieticoltura adeguati aiuti permanenti in considerazione delle difficoltà ambientali pedoclimatiche permanenti.

Le richieste dell'ANB vennero discusse in un successivo incontro nella Cibe a Parigi, tenutosi il 18 novembre 1965.

In tale occasione il sig. Cayre, segretario generale della Cibe, decise di integrare il suo progetto accogliendo una parte notevole delle richieste italiane, ricostituendo così l'unità della Cibe per esercitare pressioni sugli organi comunitari di Bruxelles.

5. Il documento comune Cibe-Copa e la risposta di Mansholt

Il documento Cibe-Copa concordato a Parigi il 18 novembre 1965 venne poi ratificato ufficialmente dal presidente del Copa nella riunione del 3 dicembre 1965 a Bruxelles.

I punti essenziali di tale documento erano i seguenti:

1. Il prezzo minimo della bietola deve essere calcolato in base al costo di produzione di aziende aventi una struttura normale e normalmente condotte, e assicurare ai coltivatori una remunerazione equa.

2. A tale scopo, e tenuto conto della situazione attuale del mercato mondiale dello zucchero e del mercato interno della Cee, si ritiene necessaria la fissazione di un obiettivo di produzione comunitario a medio termine.

3. Tale obiettivo dovrà tenere conto, da una parte dei bisogni del consumo interno e delle esportazioni tradizionali e, dall'altra, della necessità di assicurare l'impiego ottimo della capacità produttiva della Comunità.

Il livello di tale obiettivo annuale non dovrebbe essere inferiore a 6.800.000 tonnellate di zucchero per il periodo 1966-70. Nel limite di tale obiettivo, la produzione di bietole e di zucchero beneficerà delle garanzie di prezzo e di collocamento previste nel progetto di regolamento della Commissione.

4. Nel caso in cui la produzione raggiunta l'anzidetto livello, sarà messo in opera il contingentamento, preferibilmente sulla base di accordi interprofessionali e, in difetto, attraverso l'intervento degli organi comunitari.

5. Le modalità di un eventuale contingentamento dovranno essere fissate nel quadro del regolamento zucchero. Per essere conforme allo spirito della politica agricola comune, questo contingentamento dovrà avere tre caratteristiche essenziali e cioè, essere: a) comunitario; b) evolutivo; c) elastico.

Per il contingentamento comunitario dovrebbe essere esclusa la ripartizione dell'obiettivo considerato su basi nazionali o regionali. La ripartizione verrà fatta direttamente fra le fabbriche dei paesi produttori e, pertanto, a ciascuna di esse verrà assegnata una quota. I criteri di ripartizione saranno gli stessi per tutte le fabbriche della Comunità, e verranno fissati preventivamente nel regolamento zucchero. La ripartizione delle quote delle fabbriche fra i singoli coltivatori sarà fatta in conformità agli accordi interprofessionali.

Per il contingentamento evolutivo la necessità di assicurare la stabilità del mercato non deve avere quale conseguenza una cristallizzazione delle situazioni, assolutamente contraria allo spirito del Trattato di Roma e della politica agricola comune.

La ripartizione dell'obiettivo fra le fabbriche dovrà, quindi, essere riveduta periodicamente in funzione dell'evoluzione reale della produzione di ciascuna di esse e in base a regole stabilite in precedenza.

Per il contingentamento elastico c'è da osservare che un contingentamento rigido è incompatibile con le fluttuazioni naturali

della produzione agricola. Al fine di assicurare ad esso una certa elasticità, è indispensabile prevedere un riporto dell'ordine del 20% della produzione che dovrà essere sanato ogni tre anni, dopo avere effettuato le compensazioni.

6. Caso particolare dell'Italia. È necessario prevedere in favore dell'Italia, e fin dalla messa in opera dell'organizzazione comunitaria del mercato dello zucchero, delle misure destinate a permettere alla sua bieticoltura di superare le difficoltà attuali essenzialmente dovute a due ordini di cause: cause temporanee (ritardo nella meccanizzazione, ecc.) e cause permanenti (di natura pedoclimatica).

Per rimediare alle cause temporanee, occorre mantenere per un certo periodo il prezzo italiano sul livello attuale. Per conseguenza, nell'ipotesi di un prezzo comunitario della bietola inferiore all'attuale prezzo italiano, è necessario che la Comunità preveda per l'Italia degli aiuti finanziari transitori e decrescenti, eguali alla differenza fra il prezzo italiano e il futuro prezzo comunitario.

Tali aiuti dovranno essere concessi per almeno una durata di dieci anni, e in misura progressivamente decrescente a partire dal sesto anno, secondo i termini dell'art. 42 del trattato e degli artt. 2 e 39 par. I, *b* di quest'ultimo, come già previsto dalla Commissione Cee nelle proposte destinate a stabilire un livello comune del prezzo dei cereali.

Inoltre, lo stato italiano dovrà essere autorizzato, nel quadro regolamento zucchero, a concludere degli aiuti indiretti permanenti, analogamente a quanto è stato stabilito nel regolamento 13/64 della Cee per una organizzazione comune dei mercati del latte e dei prodotti lattiero-caseari all'art. 18, par. 3.

Inoltre, qualora sia messo in opera un contingentamento, bisognerà prevedere che, nel limite di una quantità totale di zucchero di 1,3 milioni di tonnellate, le fabbriche italiane possano produrre oltre la loro quota individuale; e cioè senza pregiudizio della loro partecipazione agli eventuali incrementi futuri dell'obiettivo comunitario.

Le eccedenze corrispondenti saranno in tal caso prese in carico dal Feoga, alle stesse condizioni del resto della loro produzione.

Questa misura è destinata a creare in favore dell'Italia una riserva speciale di zucchero che andrà ad aggiungersi all'obiettivo¹⁰.

Il documento Cibe-Copa veniva poi presentato nello stesso

¹⁰ Vedasi *La bieticoltura italiana e il Mec*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, gennaio 1966.

giorno (3 dicembre 1965) al vicepresidente della Commissione Sizzo Mansholt, responsabile della politica agricola comune, in occasione dell'incontro mensile con gli esponenti del Cope.

In tale incontro Mansholt rilevava che era difficile per la Commissione accogliere le proposte contenute nel documento Cibe-Cope, sia da un punto di vista giuridico che da un punto di vista economico.

L'obiezione fondamentale di Mansholt era necessariamente diretta contro la cristallizzazione delle zone di produzione, cristallizzazione che sarebbe derivata adottando il metodo di ripartizione dell'obiettivo di produzione comunitaria, proposto nel documento Cibe-Cope.

È infatti un principio fondamentale del trattato che la produzione all'interno della Comunità deve concentrarsi nelle zone più favorevoli (« principio della specializzazione produttiva »). Ora — sosteneva Mansholt — un contingentamento troppo rigido, che non lasci posto ad una specializzazione regionale della produzione, non può essere accettato come soluzione comunitaria, secondo lo spirito del trattato.

Inoltre, il trattato vieta categoricamente le discriminazioni fra i produttori, non si possono cioè prevedere misure a favore di un produttore, se le stesse vanno a danno di un altro produttore¹¹.

Tuttavia, in merito alle misure particolari previste dal documento Cibe-Cope per l'Italia (aiuti comunitari decrescenti ed aiuti nazionali indiretti), dato che misure analoghe erano già state introdotte in alcuni altri regolamenti (ad esempio per burro e formaggio, Germania ed Olanda possono accordare sovvenzioni ai consumatori fino al 1970), Mansholt sembrava accettare le due misure di compensazione finanziaria richieste.

Mansholt però affermava di non comprendere, perché, accettando una tale politica, fosse anche necessario fissare un contingente minimo nazionale.

Mansholt criticava infine il contingentamento interprofessionale, il quale avrebbe sollevato obiezioni giuridiche ancora più serie che un contingentamento a carattere ufficiale.

In data 15 dicembre 1965 una proposta analoga a quella sostenuta dalla Cibe-Cope venne presentata al Consiglio dei ministri della Cee dalle delegazioni tedesca e italiana¹².

¹¹ L'art. 92 del trattato consente tuttavia la concessione di aiuti che siano compatibili con il Mercato comune.

¹² Vedasi *Proposta italo-tedesca per lo zucchero*, supplemento al n. 58 dell'11 marzo 1966, in « 24 Ore - Il Sole », p. 11.

Le due delegazioni in particolare sottolinearono « la necessità di instaurare, sin dall'inizio dell'organizzazione comune del mercato dello zucchero, un sistema che consenta di orientare la produzione, allo scopo di evitare che misure ancora più rigide siano adottate successivamente di fronte ad una produzione eccessiva »¹³.

Anche il prof. Albertario d'altro canto finiva per accettare, in gran parte almeno, le tesi espresse dall'ANB¹⁴.

6. Nuove proposte della Commissione e pareri dei produttori

In seguito all'energica presa di posizione dell'ANB e della Cibe un importante risultato venne conseguito con la presentazione, il 4 marzo 1966, da parte della Commissione Cee, di nuove proposte relative al livello comune del prezzo dello zucchero e della bietola, e ad alcune misure specifiche per il settore bieticolo-saccarifero.

Con le nuove proposte i prezzi da valere, a partire dal 1° luglio 1967, avrebbero dovuto essere i seguenti:

¹³ Vedasi COMMISSIONE CEE, Documento R/678/66 (Agri 271), Bruxelles, 27 giugno 1966.

¹⁴ Infatti, nel suo articolo *La bieticoltura è tornata sulle posizioni del 1959*, pubblicato sul « Corriere della Sera » del 24 novembre 1965, dopo avere detto che poteva apparire paradossale una politica che si proponga di stimolare una produzione la quale viene a costare quattro volte di più di quanto si spenderebbe per averla da fuori, affermava che « l'opportunità di produrre anziché acquistare zucchero non può essere ragionata in termini di semplice comparazione di prezzi trascurando i notevoli vantaggi indiretti che la coltivazione della bietola offre, specie là dove essa si rivela elemento di equilibrio agronomico e di maggiore economicità dell'intero complesso produttivo dell'azienda ».

Un conto è volere salvaguardare la coltura là dove essa comporta un costo compatibile con l'importanza della funzione assolta, e un conto è il proporsi di coprire l'intero consumo attraversando la produzione diretta e a qualunque costo. Ora, si può grosso modo ritenere che con la superficie messa a coltura quest'anno e che lascia scoperto un sesto circa del fabbricato, quelle esigenze d'ordine agronomico-economico di cui si è parlato possono essere sostanzialmente soddisfatte ».

In particolare, in questo articolo, il prof. Albertario precisava la superficie minima a bietola in 275.000 ha. per l'Italia.

Infine, anche il Parlamento europeo (grazie all'intervento dell'on. Marenghi vicepresidente dell'ANB) il 20 gennaio 1965 si dichiarava favorevole a fissare un obiettivo comunitario di produzione a medio termine.

Peraltro, con la risoluzione del 20 gennaio 1965, il Parlamento europeo non faceva altro che riconfermare la validità del rapporto Klinker, presentato il 20 ottobre 1964, il quale esplicitamente « invitava la Commissione a fissare un obiettivo di produzione a medio termine, essendo necessario adottare per lo zucchero un regime di mercato più elastico di quello adottato per altri settori ».

Vedasi PARLAMENTO EUROPEO, *Rapporto H. J. Klinker*, Relazione sulla proposta della Commissione della Cee per un'organizzazione comune del mercato dello zucchero, documento n. 84, Lussemburgo, 20 ottobre 1964.

	<i>Unità di conto</i>	<i>Lire</i>
1. Prezzo minimo garantito delle barbabietole da zucchero con tenore in zucchero del 16% per tonn.	16,50	10.312
2. Prezzo indicativo comune per lo zucchero ... per q.le	20,94	13.712
3. Prezzo di intervento comune per lo zucchero ... per q.le	20,84	13.025

Secondo tali proposte, per quanto riguardava il prezzo della bietola nella Cee, il vecchio concetto di un prezzo derivato dal prezzo dello zucchero sembrava perciò essere stato abbandonato. Non si otteneva però un prezzo che coprisse i costi di produzione, secondo le richieste dell'ANB e della Cibe. La Commissione poi riconosceva formalmente che « le particolari difficoltà d'ordine naturale e strutturale esistenti in Italia per quanto riguarda la produzione di barbabietole e di zucchero sono tali da giustificare la concessione di aiuti al settore bieticolo-saccarifero ».

Le nuove proposte della Commissione Cee del 4 marzo 1966 costituivano in sostanza una soluzione di compromesso fra il principio della libertà di produzione, regolamentata esclusivamente attraverso il prezzo, ed il principio del contingentamento.

Infatti, con le nuove proposte la Commissione si proponeva di adottare una serie di misure volte a: *a)* evitare le eccedenze notevoli, difficilmente smerciabili; *b)* conservare l'attuale produzione nelle zone di coltivazione meno favorite; *c)* estendere gradatamente la produzione, nel quadro della specializzazione regionale, nelle zone di coltivazione particolarmente adatte.

Per conseguire questi obiettivi, la Commissione prevedeva la fissazione di quote base per tutti i produttori di zucchero, corrispondenti alla loro attuale produzione. La Commissione stabiliva inoltre che la garanzia di prezzo e di collocamento aveva valore solo fino ad un determinato limite massimo. Le quantità prodotte, oltre tale limite massimo, venivano escluse dallo smercio sul mercato interno e dalle restituzioni all'esportazione. Per la produzione compresa fra la quota-base e il limite massimo la Commissione prevedeva una quota di partecipazione alle spese di esportazione. Veniva poi limitata la garanzia finanziaria per la Comunità.

Queste misure erano previste per una prima fase di carattere transitorio della durata di dieci anni. Nella fase successiva la Com-

missione riteneva di potere trasformare tali misure, gradualmente, in un sistema di *quantum* globale. Nel nuovo progetto di regolamento Cee veniva infine accolto l'importante principio — da tempo sostenuto dell'ANB — di giungere ad accordi interprofessionali per definire le condizioni di acquisto, consegna, ricevimento e pagamento delle bietole.

Sulle nuove proposte della Commissione Cee la Cibe prendeva immediatamente posizione con una mozione presentata il 15 marzo 1966 nella quale si sottolineava che:

1. Un prezzo comunitario di 66 DM per tonnellata di bietole a 16° avrebbe comportato una perdita notevole di reddito per più dei due terzi dei produttori della Comunità, il che sarebbe stato in contraddizione con gli obiettivi fissati dal Trattato di Roma.

La Cibe di conseguenza proponeva che il prezzo minimo della bietola fosse fissato al livello di 72,5 DM per tonnellata di bietole a 16°, il che avrebbe salvaguardato il reddito delle aziende agricole sottoposte a condizione normale di produzione.

2. Le proposte della Commissione non garantivano in modo soddisfacente la produzione di un obiettivo comunitario di 6 milioni 800.000 tonnellate, che la Cibe riteneva essere una condizione essenziale dell'equilibrio delle produzioni agricole nella Cee.

La Cibe in particolare sul problema delle quote-base riaffermava il suo attaccamento alle proposte formulate il 3 dicembre 1965 che erano state approvate all'unanimità dai suoi stessi rappresentanti e da quelli del Copa.

La Cibe infine sottolineava di nuovo la speciale situazione della produzione italiana e chiedeva la messa in opera di misure specifiche suscettibili di correggere questa situazione in conformità della presa di posizione unanime della Cibe-Copa del 3 dicembre 1965¹⁵.

Anche l'ANB, pur rilevando i progressi compiuti dalla Commissione nel senso indicato dalla Cibe, dichiarava di non potere accettare le nuove proposte della Commissione per le seguenti ragioni:

1) il prezzo proposto per la bietola, cioè 16,5 U.C. per tonnellata a 16°, implicava per l'Italia una riduzione del 17,13% rispetto al prezzo corrisposto nella campagna 1965 per lo stesso prodotto, che era stato di 19,9 U.C. (pari cioè a L. 12.444);

¹⁵ Vedasi *Nuove nubi minacciose sulla bieticoltura italiana*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, aprile-maggio 1966.

2) il prezzo stesso era garantito per una quota-base per l'Italia di soli 9.250.000 q.li, corrispondente alla produzione media del periodo 1961-1965. Era infatti utopistico ritenere che l'Italia potesse produrre oltre la quota base, ma sempre all'interno del massimale del 35%, correndo il rischio di percepire un prezzo inferiore al prezzo unico comunitario che implicava già la riduzione del prezzo nazionale sopra accennato del 17%;

3) nessuna precisazione infine era stata fatta dalla Commissione in merito alla misura ed alla durata degli aiuti al nostro settore bieticolo-saccarifero.

L'assegnare infatti una quota di soli 9.250.000 q.li di zucchero al nostro paese voleva dire non riconoscere che la nostra bieticoltura, proprio nel periodo di riferimento scelto dalla Commissione Cee (1961-65), aveva attraversato una crisi di prezzo e di ristrutturazione. Tale quota base corrispondeva, fra l'altro, ad una superficie a bietola di circa 220-230 mila ettari; significava cioè una retrocessione degli attuali investimenti fino ai limiti toccati nel 1960 e 1961 per effetto di una politica restrittiva e, quindi, l'abbandono delle posizioni faticosamente raggiunte grazie allo sforzo congiunto dello stato e dei singoli coltivatori.

Inoltre, la possibilità anzidetta diveniva problematica, in quanto il progetto della Commissione nulla precisava circa l'entità e l'assegnazione degli aiuti alla nostra bieticoltura, mentre era implicito che la garanzia di prezzo anche per la quota di base diminuiva progressivamente a partire dalla campagna 1973-74. Infine, non era stata riconosciuta la necessità di corrispondere un aiuto diretto od indiretto e a carattere permanente alla bietola italiana in considerazione della sua inferiorità dovuta all'ambiente naturale nei confronti della bietola degli altri stati membri¹⁶.

Anche l'Uil-Terra, in una lettera inviata dal suo segretario generale, dott. Aride Rossi, al ministro dell'Agricoltura Restivo, confermava le preoccupazioni per le decisioni che sarebbero state adottate a Bruxelles per il settore bieticolo-saccarifero. Aride Rossi infatti scriveva: « La nostra Organizzazione — che ha già avuto occasione di esprimere per esteso a codesto on.le Ministero il proprio punto di vista in merito all'organizzazione di mercato di questo importante settore — tiene a ripetere che l'Italia non può accettare — se non vuole ridurre oltre misura il suo grado di autoapprovvigionamento e compromettere seriamente ogni possibilità di trasformazione delle bietole a costi concorrenziali, stante

¹⁶ Vedasi *Mercato comune europeo*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, ottobre 1966.

il potenziale industriale di cui dispone — un contingente di produzione inferiore agli 11-12 milioni di q.li di zucchero corrispondenti all'incirca a 300 mila ettari di superficie a bietole.

Accanto al problema del miglioramento del contingente, esiste poi quello di assicurare ai produttori, anche attraverso un'integrazione a carico del Feoga, un prezzo delle bietole non inferiore a quello attuale. Ci sembra, inoltre, necessario predisporre, con urgenza, misure atte ad assicurare una riduzione dei costi di produzione, sia in sede agricola che industriale »¹⁷.

Il dibattito venne ripreso con ampiezza in occasione del XXI Congresso della Cibe tenutosi a Bruxelles dal 21 al 24 giugno 1966.

Tale congresso rivestiva grande importanza in vista delle ormai imminenti decisioni del Consiglio dei ministri della Cee.

Al congresso parteciparono tutte le delegazioni ufficiali delle varie organizzazioni bieticole aderenti alla Cibe, nonché funzionari della Commissione ed autorità governative.

La delegazione italiana era composta dal presidente dell'ANB dott. Ghezzi, dal vicepresidente on. Marengi e dal segretario generale dell'ANB dott. Squarzone. Erano inoltre presenti i maggiori esponenti del settore bieticolo italiano. L'intervento più atteso del Convegno fu quello del sig. M. Gruppe, capo della divisione zucchero della Direzione generale dell'agricoltura della Cee. Il sig. M. Gruppe infatti nella sua ampia relazione pose in evidenza con chiarezza i propositi della Commissione Cee per regolamentare il mercato bieticolo-saccarifero.

Sul problema delle quote-base M. Gruppe, dopo aver riconosciuto la grandissima importanza della coltura bieticola nelle attuali zone di produzione, affermò che « è giustificato stabilire per ciascun produttore una aliquota base corrispondente alla sua produzione passata e per la quale la garanzia di prezzo non verrebbe per ora eliminata e che, tenuto conto delle forti fluttuazioni annuali delle superfici e dei rendimenti, è raccomandabile di fissare la quota di base secondo la produzione media di un periodo di riferimento di più anni ». Secondo gli studi statistici, risulta che le fluttuazioni dovute al caso si compensano soltanto se si considera la media dei cinque anni.

« Poiché, inoltre, il periodo di riferimento deve tenere conto il più possibile della evoluzione più recente, è raccomandabile riferirsi ai risultati medi delle campagne dal 1961-62 al 1965-66.

¹⁷ Vedasi UIL-TERRA, *Lettera al ministro Restivo*, Roma, 3 maggio 1966.

Le quote base così risultanti restano invariabili per ciascun produttore durante il periodo per il quale sono previste misure speciali ».

Per quanto poi riguardava il limite massimo di garanzia, il sig. Grappe osservava che « la garanzia di prezzo e di smercio — per ovviare ad un eccesso di produzione — dovrebbe essere limitata per tutti i produttori ad un massimo ».

Il limite massimo da stabilire in base all'aliquota base dovrebbe essere calcolato in modo da consentire ancora un notevole ampliamento della produzione nelle zone della Comunità particolarmente adatte alla coltivazione della barbabietola da zucchero.

« Se si considera che la produzione media delle tre migliori campagne nei paesi membri ha già raggiunto dal 117% al 127% della produzione del periodo di riferimento citato e che il consumo della Comunità previsto per il 1968-69 corrisponde già al 112% della produzione di riferimento, appare dunque conveniente fissare per i primi anni il livello massimo a 135% della quota base.

Gli anni seguenti il livello massimo deve essere fissato di nuovo annualmente, tenendo conto della evoluzione reale constatata nel frattempo per la produzione soprattutto nelle zone di produzione particolarmente favorevoli.

Poiché il quadro della produzione determinato dal limite massimo si trova molto al di sopra del consumo comunitario, una specializzazione regionale della produzione non può essere assicurata anche se, evitando delle grandi eccedenze, una quota di riassorbimento alla produzione è prevista per la produzione compresa nei limiti situati fra la quota base ed il limite massimo.

Il contributo della produzione assume una funzione orientativa della produzione se il suo livello viene orientato in base all'eccedenza di zucchero nella Comunità.

Per evitare eccedenze rilevanti, è necessario, a completamento delle norme citate, che i quantitativi di singoli produttori che superino il limite massimo siano esclusi dalla vendita sul mercato interno e dalle restituzioni alla esportazione.

Considerando i due fattori seguenti è utile che la Comunità assicuri una garanzia globale per le produzioni che superano il consumo:

a) la Comunità è tradizionalmente esportatrice netta di zucchero; nel passato gli stati membri hanno sopportato per una parte delle loro eccedenze la responsabilità finanziaria;

b) la proposta della Commissione prevede necessariamente la responsabilità finanziaria anche per lo zucchero prodotto nei dipartimenti francesi d'oltre mare, zucchero necessario solamente in parte, per coprire i bisogni propri della Comunità.

È per questo che appare giustificato fissare la quantità garantita a 105% del consumo di zucchero prevedibile dalla Comunità.

Per quanto poi concerne l'ammontare della quota di riassorbimento sulla produzione, essa viene determinata in base alle perdite causate dall'esportazione delle eccedenze prodotte oltre la sopra indicata quantità garantita.

In considerazione degli obiettivi perseguiti mediante la quota di riassorbimento sulla produzione, appare opportuno limitare verso l'alto l'ammontare di tale quota. (...) Inoltre, deve essere tenuto presente che il produttore decide il volume della sua produzione già prima della semina, al momento della conclusione dei contratti di coltivazione e di consegna, mentre la quota da pagare verrà accertata solo dopo la fine della campagna.

Per determinare l'ammontare massimo, si dovrebbe partire dal presupposto che siano coperti i costi di produzione delle bietole da zucchero nelle zone con i costi di produzione più bassi ed i costi variabili dell'industria saccarifera.

La Commissione infine propone che a partire dal 1974-75 si passi gradualmente tramite la quota di riassorbimento sulla produzione, dalla responsabilità individuale a responsabilità collettiva. (...) Ciò deve essere ottenuto in modo tale che le perdite dal 1974-75 al 1978-79 siano sopportate in misura crescente dalla produzione totale; così che dal 1979-80 le stesse condizioni economiche siano valide per l'intera produzione.

Tutte le misure suddette riguardano in primo luogo lo zucchero, ma perché abbiano effetto di orientamento della produzione, è necessario che abbiano validità anche nei confronti dei bieticoltori. (...) Ciò è valido tanto per la regolamentazione dei contratti di coltivazione e di consegna, quanto per i prezzi di pagamento delle barbabietole da zucchero.

Le barbabietole, trasformate in zucchero, comprese entro la quota base, devono essere pagate al prezzo pieno di 16,5 U.C. per tonnellata.

Le barbabietole comprese fra la quotazione base ed il limite massimo ottengono il prezzo base di 16,6 U.C. meno la parte della quota di riassorbimento sulla produzione, che deve essere pagata dai produttori agricoli. (...) Per le barbabietole fornite al di fuori del limite massimo sono validi i prezzi liberi concordati con le industrie »¹⁸.

Da questa lunga citazione della Relazione del sig. Gruppe si nota quindi un sensibile avvicinamento della Commissione alle tesi della Cibe e dell'ANB.

Il Congresso della Cibe, dopo gli importanti interventi del suo presidente barone von Poschinger, del segretario generale della Cibe, sig. Cayre, e del direttore generale Cibe, sig. Perroud, si concludeva con tre mozioni fondamentali il cui testo qui di seguito riportiamo.

¹⁸ Vedasi la Relazione del sig. Gruppe, XXI Congresso della Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, luglio 1966.

Mozione sull'organizzazione del mercato dello zucchero nella Cee

I rappresentanti dei 500.000 coltivatori della Cee si sono riuniti a Bruxelles dal 21 al 24 giugno 1966, nel quadro del XXI Congresso della Cibe.

Essi hanno preso atto delle decisioni del Consiglio dei ministri del 10 e 11 maggio 1966 che fissano al 1° luglio 1967 la data di entrata in vigore della regolamentazione del mercato dello zucchero nella Cee e, al 1° luglio 1968, quella dell'applicazione dei prezzi comuni della bietola e dello zucchero.

Essi hanno constatato che restano ancora da adottare decisioni fondamentali. In merito ai principali aspetti dei problemi ancora in discussione e, in particolare, all'adattamento della produzione alle possibilità di collocamento ed al livello del prezzo minimo della bietola, il XXI Congresso sottolinea l'importanza ed il merito del piano proposto dalla Cibe il 12 luglio 1965 e che ha ricevuto l'appoggio del Copa.

Esso conferma la posizione adottata in comune dalla Cibe e dal Copa nella loro mozione del 3 dicembre 1965, così come nella nota del Copa del 28 aprile 1966 che riprende la mozione della Cibe del 15 marzo 1966.

Esso sottolinea il suo pieno accordo con le osservazioni generali presentate dal Copa, in particolare per quanto riguarda la necessità di una vera ed efficace clausola di revisione dei prezzi.

Il XXI Congresso esprime al Copa il suo ringraziamento per l'appoggio dato alla presa di posizione della Cibe e si compiace della cooperazione esistente fra le due organizzazioni.

Le decisioni che saranno adottate nelle prossime settimane dal Consiglio dei ministri della Cee avranno un'importanza fondamentale per l'avvenire dei bieticoltori dei paesi della Cee e, entro un termine più o meno lungo, per tutti i coltivatori europei.

Esse devono giungere ad un giusto equilibrio che tenga conto dei legittimi interessi di ciascuno e della necessità di promuovere il miglioramento del reddito degli agricoltori conformemente agli obiettivi del Trattato di Roma ed in particolare del suo articolo 39.

Esse devono avere anche valore di esempio per una equa ed efficace organizzazione del mercato mondiale dello zucchero.

Mozione sull'organizzazione del mercato mondiale dello zucchero

Il XXI Congresso dei bieticoltori europei insorge contro gli attacchi di cui è stata oggetto la coltura della bietola nel corso degli ultimi mesi.

Questa coltura costituisce un potente fattore di progresso per le economie agricole interessate.

L'agricoltura della Cee deve raggiungere un alto livello di produttività, della quale la coltura bieticola è un elemento fondamentale. Inoltre, essa non trova giustificazione soltanto nel fatto di fornire una materia prima all'industria saccarifera. Essa svolge un compito essenziale nell'equilibrio economico ed agronomico delle aziende ove viene praticata e contribuisce alla fertilità dei terreni.

I suoi sottoprodotti vengono largamente utilizzati per l'alimentazione del bestiame. L'interesse economico della coltura bieticola è, del resto, dimostrato dall'aumento costante delle superfici che vengono investite.

Questo aumento delle superfici coltivate a bietole è stato accompagnato da un notevole progresso tecnico, particolarmente nell'Europa occidentale, nel corso degli ultimi anni.

L'opinione frequentemente espressa in passato sulla superiorità della canna in merito ai rendimenti, oggi non corrisponde più alla realtà per la maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale. Soltanto alcune regioni produttrici di zucchero di canna, la cui produzione complessiva è poco importante in rapporto alla produzione mondiale, ottengono rendimenti superiori, per effetto delle condizioni ecologiche particolarmente favorevoli.

I bieticoltori europei sono perfettamente coscienti del dovere che incombe all'Europa di aiutare i paesi in via di sviluppo a raggiungere, il più rapidamente possibile, un livello di vita soddisfacente.

Ma un tale aiuto, che supera il quadro delle politiche agricole e si pone su un piano superiore, incombe all'intera collettività e non potrebbe essere concepito a detrimento del settore economico più sfavorito in tutti i paesi del mondo: l'agricoltura.

Il XXI Congresso dei bieticoltori europei invita tutti i paesi produttori di zucchero a rinunciare ai confronti sterili ed a impegnarsi in un processo di cooperazione.

Il risanamento del mercato mondiale ed il rialzo dei prezzi mondiali a livelli equi e remunerativi interessano tutti i produttori e, in primo luogo, quelli dei paesi in via di sviluppo.

A tale riguardo, le formule di ripartizione del mercato fra i paesi esportatori sul tipo di quelle che erano state previste negli accordi internazionali sullo zucchero, si sono dimostrate inefficaci. Soltanto un coordinamento del complesso delle politiche nazionali (o comunitarie) di produzione permetterebbe di giungere all'equilibrio necessario fra la produzione ed il consumo totali, a lungo termine.

L'adattamento dell'offerta al fabbisogno dovrà essere ricercato in una prospettiva dinamica tenendo conto, in particolare, delle possibilità offerte dall'apertura di nuovi sbocchi solvibili, mediante la ricerca di una soluzione al problema dei mercati non solvibili e mediante nuove utilizzazioni dello zucchero.

Mozione sull'organizzazione interprofessionale dell'economia saccarifera

L'interdipendenza dell'economia bieticola con l'economia saccarifera.

Il fatto che la Cee abbia regolamentato la produzione bieticola attraverso il prodotto finito: lo zucchero, mentre il settore dell'economia bieticola è una parte integrante della politica agricola comune.

La depressione e il disordine permanenti dell'economia saccarifera mondiale e la necessità di premunirsi.

La conservazione di una situazione stabile ed equilibrata, esigono una collaborazione stretta e ufficialmente regolamentata fra le organizzazioni professionali interessate alla produzione della bietola e dello zucchero nella Cee.

Le organizzazioni agricole professionali si augurano di partecipare alla gestione dell'economia bietola-zucchero in un'organizzazione interprofessionale la cui struttura e le attribuzioni devono essere definite in un accordo con le istanze della Cee¹⁹.

7. Intervento di Restivo e di Faure

Grazie ai buoni rapporti di collaborazione esistenti fra l'ANB e i funzionari del ministero dell'Agricoltura del settore zucchero, il ministro Restivo, in una dichiarazione rilasciata alla stampa il 15 luglio 1966, facendo proprie le tesi dei bieticoltori, precisava le richieste della delegazione italiana, ormai già impegnata a Bruxelles nella fase risolutiva dei negoziati per zucchero, olio d'oliva ed ortofrutticoli.

« Vi sono tre punti, ebbe a dire con chiarezza Restivo, il cui mancato accoglimento metterebbe l'Italia in condizioni di dovere rinunciare al programma di inserimento graduale della propria bieticoltura e dell'industria saccarifera nella Comunità.

La politica saccarifera in atto nel mio paese ha da qualche tempo inteso valersi della coltura della bietola e della connessa industria trasformatrice per migliorare l'economia di aree depresse: sono state intraprese vaste opere di trasformazione fondiaria, sono stati creati numerosi nuovi zuccherifici. Non è pensabile di mandare disperso il frutto di tale politica che ha richiesto imponenti investimenti di capi-

¹⁹ Vedasi le Mozioni del Congresso della Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, luglio 1966; e le Relazioni del Congresso Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, agosto 1966.

tali allo stato e ai privati, tanto più dopo avere constatato i benefici di ordine generale e particolare che l'iniziativa va determinando.

Le nostre richieste riguardano:

1) aiuti per il superamento di difficoltà naturali e strutturali. È essenziale che questi aiuti siano adeguati alle necessità, e queste sono determinate dalla differenza fra i prezzi comunitari ed i prezzi attuali stabiliti in Italia per lo zucchero e per le bietole;

2) il periodo di adattamento previsto in dieci anni, se gli aiuti devono essere lasciati a carico dell'Italia, dovrà essere regolato con criteri sufficientemente elastici, così da consentire al governo italiano di conseguire il risultato al quale è destinato il periodo transitorio, e cioè quello di provvedere alle costose strutturazioni e ristrutturazioni industriali ed agricole che dovranno portare ad una sensibile diminuzione dei costi. Noi riteniamo che questo periodo transitorio debba essere suddiviso in due parti. Nei prossimi cinque anni dovranno essere mantenuti fermi gli attuali prezzi — bietole e zucchero — affinché gli operatori economici possano provvedere alle spese necessarie per la ristrutturazione in programma. Nel secondo quinquennio si dovrà addivenire ad una graduale riduzione dei prezzi da concordare su proposta della Commissione, in relazione alla situazione che verrà accertata alla fine del primo periodo;

3) la quota-base italiana, richiesta inizialmente in 1,3 milioni di tonnellate, e che non può scendere al di sotto di 1,25 milioni di tonnellate, è giustificata dalle particolari condizioni economiche e di produzione e deve essere tale da non compromettere gli sforzi effettuati nell'agricoltura, e ciò per necessità agronomiche cui non possiamo rinunciare senza compromettere gli sforzi che il mio governo compie da anni per rompere il regime della monocoltura in regioni non ancora sufficientemente sviluppate. La quota di 1,25 milioni di tonnellate è un minimo che, peraltro, si potrebbe accettare purché la garanzia di prezzi e di smercio venga limitata non al 135%, ma al 105% del consumo comunitario »²⁰.

Anche l'opinione del ministro francese dell'Agricoltura Faure concordava con quella del ministro Restivo. Infatti, in una dichiarazione rilasciata alla stampa il 1° luglio 1966, Faure si era espresso letteralmente così: « tedeschi ed italiani hanno costruito con grandi spese un'industria saccarifera assurda, poiché essi non hanno condizioni adatte per fare delle barbabietole. Ma essi l'hanno fatto ». « Gli italiani, aggiungeva poi Faure, nel loro desiderio disperato di uscire da un certo miserabilismo, specialmente nel sud, hanno speso decine di miliardi per fare degli zuccherifici. Se

²⁰ Vedasi le Dichiarazioni di Restivo, in « Il Resto del Carlino », Bologna, 16 luglio 1966.

adottiamo un prezzo comune dello zucchero ad un livello normale per i francesi non rimarrebbe che distruggere col piccone questi zuccherifici. Ciò non è pensabile! Ciò non è possibile! Bisogna trovare sistemi compensatori »²¹.

Era chiaro perciò che l'unificazione pura e semplice dei prezzi delle bietole da zucchero non ci sarebbe stata.

8. *Le decisioni del 24 luglio 1966*

a) *Il contenuto.* - Dopo interminabili discussioni il 24 luglio 1966 le delegazioni dei sei paesi raggiungevano a Bruxelles un accordo anche per il settore bieticolo-saccarifero basato sui seguenti punti fondamentali:

A. *Prezzi comuni:* A decorrere dal 1° luglio 1968 nell'ambito della Cee verrà applicata una regolamentazione uniforme dei prezzi comprendente: un prezzo indicativo dello zucchero bianco di 22,35 U.C./100 kg. (L. 13.968,75) nella zona più eccedentaria della Comunità; un prezzo d'intervento dello zucchero bianco di 21,23 U.C. per 100 kg. (L. 13.268,75); un prezzo minimo garantito della barbabietola da zucchero di 17 U.C. per tonnellata a polarizzazione 16° (L. 10.625), valevole per la zona eccedentaria della Comunità.

I prezzi minimi delle barbabietole sono derivati da prezzi d'intervento fissati regione per regione.

B. *Regionalizzazione:* Il mercato dello zucchero è soggetto ad una regionalizzazione dei prezzi e del mercato. I suddetti prezzi indicativi e di intervento dovranno applicarsi alla zona più eccedentaria (Francia settentrionale e nord-occidentale) mentre sono considerati necessari i prezzi derivati soprattutto per l'Italia e per alcuni porti francesi (Marsiglia e Bordeaux).

La regionalizzazione, avendo considerato l'Italia zona deficitaria, consente quindi di fatto di potere mantenere un prezzo delle barbabietole da zucchero più elevato a vantaggio dei produttori italiani.

C. *Quote base per lo zucchero:* Almeno fino ad oggi è questo l'unico caso in cui il prezzo indicativo per lo zucchero non si riferisce all'intera produzione. Infatti, per un periodo di adatta-

²¹ Vedasi *Il problema dello zucchero*, in « 24 Ore - Il Sole », Milano, 1° luglio 1966.

mento che va dalla campagna 1968-69 alla campagna 1974-75 viene fissata per ogni fabbrica di zucchero della Comunità una quota base di produzione alla quale è applicabile senza alcuna limitazione la garanzia di prezzo e di smercio.

La somma della quota base per la Comunità è stata fissata in 6.480.000 tonnellate di zucchero bianco, così ripartite fra le regioni di produzione situate nel territorio di ciascuno stato membro:

Germania	t. 1.750.000
Francia	» 2.400.000
Italia	» 1.230.000
Paesi Bassi	» 550.000
Belgio - Lussemburgo	» 550.000
Cee	» 6.480.000

Gli stati membri devono ripartire le loro quote di base fra le singole fabbriche di zucchero in base alla produzione media ottenuta dalle stesse nel periodo di riferimento 1961-65.

Tuttavia ogni fabbrica può produrre fino ad un limite massimo (plafond) uguale al 135% della quota di base, con piena garanzia di collocamento per la produzione compresa fra la quota di base ed il limite massimo.

Il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feoga) assicura il prezzo integrale per il 105% del consumo globale comunitario (stimato a 6.594.000 tonnellate nella campagna 1968-69).

Pertanto il prezzo della produzione compreso fra la quota base ed il limite massimo sarà quello previsto dalla Comunità per la quota di base qualora la produzione non superi il 105% del consumo; nel caso invece che tale limite venga superato i produttori agricoli ed industriali dovranno partecipare agli oneri derivanti dall'esportazione di tale supero, proporzionalmente al quantitativo di zucchero da loro prodotto fra la quota di base ed il limite massimo. Tuttavia anche per questo quantitativo è garantito un prezzo dello zucchero tale da potere corrispondere un prezzo minimo della barbabietola dell'ordine di 10 U.C. (L. 6.250) per tonnellata.

Lo zucchero prodotto al di sopra del limite massimo del 135% non può essere smerciato sul mercato interno della Cee, ma deve essere esportato a carico di chi lo ha prodotto.

D. Aiuti per l'Italia: Oltre a godere di determinati vantaggi concernenti i prezzi e dovuti alla regionalizzazione del mercato, il governo italiano è stato autorizzato a concedere un aiuto

di adattamento ai produttori agricoli che non potrà superare 1,10 U.C. per tonnellata di bietole (L. 687,50); come pure un aiuto ai produttori industriali che non potrà superare 1,46 U.C. per 100 kg. di zucchero (L. 912,50).

Tali aiuti sono previsti per il periodo 1968-74 e per i quantitativi che non superano la quota di base.

In tale modo potrà continuare ad essere pagato ai coltivatori italiani di barbabietole da zucchero un prezzo più elevato di quello applicato negli altri paesi della Comunità²².

E. *Un regolamento sperimentale*: Queste norme — e il regolamento zucchero che le comprenderà — hanno carattere sperimentale, dato che si applicheranno fino al 1975.

A partire dalla campagna 1975-76 un nuovo regolamento entrerà in vigore che non consentirà più alcuna discriminazione fra i produttori di bietole della Cee.

F. *Inclusione dei paesi del Dom*: Altro punto interessante delle decisioni del 24 luglio 1966 è che i principi suddetti si applicano anche ai paesi del Dom (Riunione, Martinica, Guadalupe) che producono, com'è noto, canna da zucchero.

G. *Principio degli accordi interprofessionali*: In seguito alle insistenze della Cibe l'art. 5 del regolamento zucchero (che uscirà fra pochi mesi) ha accolto il principio di accordi interprofessionali per definire le condizioni di acquisto, consegna, ricevimento e pagamento delle bietole.

Per produrre più bietole a costi minori non basta infatti offrire nuovi strumenti e nuove tecniche ai coltivatori. Ma è indispensabile che i rapporti fra industriali e bieticoltori siano precisi e formalmente perfetti, e che gli accordi, una volta conclusi su basi eque per tutti, con la comprensione dei rispettivi diritti, siano rispettati da ambo le parti.

b) *Opinioni italiane*. - Le decisioni di Bruxelles del 24 luglio 1966 per il settore bieticolo-saccarifero sono state accolte favorevolmente in Italia²³.

²² Vedasi COMMISSIONE CEE, *Nota informativa sulle decisioni del 24 luglio 1966, documento del portavoce*, Bruxelles, luglio 1966.

²³ « La nostra posizione, ha scritto il prof. P. Albertario, che si presentava obiettivamente difficile (anche da capire) ha trovato pieno riconoscimento. (...) Ci sono stati concessi otto anni di tempo per allinearci al prezzo comunitario in considerazione delle particolari difficoltà che la nostra bieticoltura deve superare per potere

Gran parte delle richieste dell'ANB e della Cibe sono state infatti accolte.

Alla nostra richiesta di assegnare all'Italia una quota di produzione di 13 milioni di quintali di zucchero, abbiamo ottenuto che per un periodo di adattamento di sette anni (otto se si considera anche la prossima campagna 1967-68) l'Italia possa produrre, a prezzo garantito, fino a 12.300.000 q.li di zucchero, il che offre buone possibilità ai bieticoltori, dato che la produzione di zucchero da bietole della campagna 1965 è stata di circa 10.800.000 q.li e quella della campagna 1966 s'aggira sugli 11.450.000-11.600.000 q.li.

Inoltre, i nostri bieticoltori — conformemente alle richieste dell'ANB — possono usufruire, per tutto il periodo di adattamento, cioè dal 1968 al 1974, di un aiuto (che permetterà loro di eliminare le difficoltà temporanee della nostra bieticoltura) ed una differenza di prezzo risultante dalla regionalizzazione (con la quale la Cee riconosce le difficoltà permanenti della nostra bieticoltura).

In base agli aiuti concessi (i quali, anziché essere, dopo alcuni anni, degressivi, com'era stato stabilito in un primo tempo, resteranno, con decisione del Consiglio dei ministri della Cee del 23 settembre 1966, immutati per tutto il periodo di adattamento 1968/1974-75) e alla regionalizzazione che riconosce l'Italia zona deficitaria, il prezzo delle bietole rimarrà — durante l'intero periodo di adattamento — pressoché quello attuale, cioè convenientemente più alto del prezzo comunitario di 17 U.C. valido per gli altri paesi bieticoli della Cee (esclusi i porti francesi di Bordeaux e Marsiglia).

Infatti, pur non essendo ancora stato fissato ufficialmente il valore della quota di regionalizzazione per l'Italia, ed in base a notizie ufficiose provenienti dagli ambienti comunitari e nazionali, si ritiene che la regionalizzazione per l'Italia non dovrebbe essere inferiore a 1,45 U.C. per tonnellata di bietole a 16°, quindi tutto di pertinenza della bietola.

Perciò, dal 1968 al 1974 incluso, una tonnellata di bietole a 16° dovrebbe essere pagata in Italia:

validamente inserirsi nell'agone comunitario » (*La politica saccarifera del Mec richiede grande impegno all'Italia*, « Il Corriere della Sera », Milano, 20 agosto 1966).

« In seno al Consiglio dei ministri della Cee, ha poi aggiunto il presidente dell'ANB, è prevalsa una soluzione ispirata a senso di equilibrio e comprensione della reale situazione del nostro settore » (si veda *Assemblea generale dell'Associazione nazionale bieticoltori*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, ottobre 1966).

prezzo unico comunitario	U.C. 17,00 uguale a L. 10.652,00
aiuto previsto per l'Italia	U.C. 1,10 uguale a L. 687,50
regionalizzazione per l'Italia	U.C. 1,45 uguale a L. 906,52
prezzo italiano della bietola	U.C. 19,55 uguale a L. 12.218,75

Dato che la polarizzazione media italiana oscilla attorno ai 15° e che, pertanto, una tonnellata di bietole a 16° ha, attualmente, un prezzo medio di L. 12.434,41, la bietola italiana verrebbe pagata nel periodo 1968-74 ad un prezzo inferiore a quello attuale di circa 21 lire al quintale. Sempre, beninteso, che la regionalizzazione sia dell'entità sopra citata e venga attribuita tutta alla bietola.

Peraltro questo prezzo è considerato quale prezzo minimo garantito in quanto legato al prezzo d'intervento dello zucchero, ed è calcolato prevedendo il diritto del coltivatore al ritiro gratuito di *tutte le polpe* ottenute dalle bietole consegnate.

c) *I problemi aperti.* - Le discussioni sui problemi comunitari del settore bieticolo non possono tuttavia dirsi ancora terminate.

Inizia infatti ora la delicata fase dell'applicazione del regolamento zucchero e difficili problemi devono essere risolti senza eccessivi ritardi.

Fra gli argomenti oggetto delle prossime riunioni del Consiglio dei ministri della Cee figurano — per il settore bieticolo-saccarifero — i seguenti:

- regime della campagna 1967-68;
- criteri per la ripartizione fra le fabbriche delle quote di produzione zucchero assegnate a ciascun paese;
- eventuale cessione delle quote di cui sopra fra le varie fabbriche;
- eventuale riporto delle eccedenze;
- eventuale compensazione fra le fabbriche eccedentarie e le fabbriche deficitarie;
- precisazioni circa gli aiuti concessi alla bieticoltura italiana;
- precisazione circa la regionalizzazione dei prezzi;
- criterio per il riparto fra i bieticoltori della quota zucchero assegnata a ciascuna fabbrica e compito delle organizzazioni professionali;
- ritiro da parte delle fabbriche delle bietole che eccedono la quota entro il limite del 35%;
- eventuali regole per i contratti fuori quota;

- eventuale compensazione fra coltivatori deficitari ed eccedentari in rapporto alla loro quota;
- eventuale possibilità di riporto dell'eccedenza da un anno all'altro da parte dei coltivatori²⁴.

In particolare, acquistano grande rilievo le discussioni volte a stabilire le norme applicative che riguardano la cessione del prodotto agricolo all'industria trasformatrice tali da offrire ai bieticoltori quelle garanzie che non sono ancora precisate nel regolamento di base.

Al riguardo la Cibe d'accordo con il Cefs (Comitato europeo dei fabbricanti di zucchero) hanno studiato ed elaborato un progetto di armonizzazione, in sede europea, delle condizioni generali d'acquisto e di ricevimento delle bietole; armonizzazione prevista, come già abbiamo rilevato, nell'art. 5 del regolamento zucchero della Cee.

Al momento attuale infatti non sembra possibile nella Cee realizzare l'unificazione delle condizioni di acquisto, di consegna, di ricevimento e di pagamento delle bietole, date le diverse situazioni economiche, agricole e sociali esistenti nei singoli paesi e data la necessità di tenere conto delle abitudini locali. Si cerca perciò di fare adottare un « regolamento-quadro » degli accordi interprofessionali che definisca le garanzie fondamentali per bieticoltori ed industriali; garanzie che devono figurare in annesso al regolamento zucchero, e che sono indispensabili per il buon funzionamento del settore bieticolo-saccarifero. Il fine di tale regolamento-quadro sarebbe di riconoscere gli accordi interprofessionali come una delle basi dell'organizzazione del mercato dello zucchero nella Cee, di definire le condizioni alle quali dovranno conformarsi questi accordi per essere omologati dalla Cee e di armonizzare le condizioni di acquisto, di consegna, di ricevimento e di pagamento delle bietole nella Cee.

Gli accordi interprofessionali avrebbero, secondo i casi, un carattere regionale o comunitario. Essi definirebbero le modalità di applicazione sul piano regionale dei principi enunciati nel regolamento-quadro. Essi potrebbero essere completati o resi più precisi, per quanto necessario, mediante convenzioni locali. I contratti sottoscritti fra i coltivatori e industriali dovrebbero conformarsi. Il regolamento-quadro definirebbe i principi generali riguardanti in particolare la partecipazione dei coltivatori alla differenza fra il prezzo di intervento ed il prezzo effettivo di vendita

²⁴ Vedasi *La Cibe ed il Mec*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, settembre 1966.

dello zucchero, il regime di retrocessione delle polpe, le date di pagamento delle bietole, il controllo delle operazioni di ricevimento, la riscossione delle quote professionali e l'arbitraggio delle divergenze fra le due professioni²⁵.

Un altro importante problema riguarda poi la definizione del parametro europeo del valore delle bietole in funzione del loro tenore di zucchero, e quello della polarizzazione di base.

d) *Le conseguenze e i pericoli.* - Ma se l'ANB può dirsi soddisfatta dei risultati delle decisioni del 24 luglio 1966 — decisioni che solo due anni fa pareva impossibile ottenere dagli organi comunitari — si è resa anche conto, come ha rilevato lo stesso presidente dott. Ghezzi, che « ottenendo dalla Comunità gli aiuti richiesti, i coltivatori hanno assunto il grave impegno di compiere ogni possibile sforzo affinché la bieticoltura italiana abbia diritto di cittadinanza anche in futuro nel Mec ». Non bisogna infatti dimenticare — come già abbiamo sottolineato — che il regolamento zucchero (che sarà emanato fra poco) ha durata transitoria e si applicherà soltanto fino al 1975. Dopo tale annata entrerà in vigore un nuovo regolamento, il cui contenuto sarà determinato al tempo debito, ma che non accorderà più aiuti ai bieticoltori italiani, sì da evitare, in base ai principi comunitari, ogni discriminazione fra i produttori dei sei paesi. La necessità di un vigoroso rinnovamento della nostra bieticoltura è stata perciò sostenuta da tutta la stampa italiana²⁶.

²⁵ Vedasi *Accordo Cibe-CeFs*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, gennaio 1966.

²⁶ « Questo regime eccezionale, ha scritto Doglio sul quotidiano "La Stampa" del 25 luglio 1966, che apparentemente contrasta col principio del Mec dovrà permettere al settore saccarifero di migliorare impianti, aumentare se possibile e sostituire eventualmente poco a poco le colture per prepararsi alla libera circolazione ed alla libera produzione dello zucchero che sarà effettiva fra otto anni ».

« L'accordo, ha scritto G. Medici sul quotidiano "La Stampa" del 26 luglio 1966, costringe la nostra bieticoltura ad un salutare rinnovamento nel quale giocano una fondamentale parte le più recenti macchine per la raccolta, sia perché accelera la ricerca e la sperimentazione ».

« Il periodo di adattamento, ha scritto G. Ballardini sul "Corriere della Sera" del 25 luglio 1966, dovrebbe permettere all'Italia di riordinare completamente il settore saccarifero, per metterlo in grado di funzionare a costi competitivi. Se questo non accadrà, la nostra industria dovrà gradualmente scomparire ».

« Alla nostra bieticoltura ed alla nostra industria zuccheriera è stato così assicurato, ha scritto anche V. Crea in "24 Ore - Il Sole" del 14 agosto 1966, un periodo di adattamento entro il quale ciascuna delle suddette attività dovrà pensare a ridurre i propri costi di produzione e di trasformazione per competere con la produzione degli altri paesi ».

Nonostante i pareri favorevoli, le critiche non sono mancate agli accordi del 24 luglio 1966 per il settore bieticolo-saccarifero.

Infatti, non v'è dubbio che l'accordo per il settore bieticolo è un esempio preoccupante di regime comunitario nel quale si scorgono numerosi elementi di carattere prettamente protezionistico.

È infatti la prima volta che in un regolamento Cee il prezzo indicativo non si applica all'intera produzione bieticola-saccarifera. Inoltre, la concessione di aiuti ai bieticoltori ed ai zuccherieri viola un fondamentale principio comunitario, anche se — bisogna riconoscerlo — tale aiuto sembra avere carattere transitorio ed ha già dei precedenti negli aiuti concessi ad altri paesi membri (Germania ed Olanda) per alcuni prodotti lattiero-caseari (burro e formaggio) fino al 1970 e negli aiuti accordati allo stesso nostro paese per i cereali da foraggio fino al 1972.

Al centro del problema ci sono peraltro, come ha rilevato l'« Espresso » nell'editoriale del 1° agosto 1966, « gli interessi di un'industria che, antiquata ed incapace di resistere alla concorrenza internazionale, sopravvive da decenni in maniera parassitaria, ricattando il potere politico e sfruttando la comunità dei consumatori »²⁷. Infatti — ed è il prof. P. Albertario a fare questa osservazione — « agli aiuti concessi alla bieticoltura ed all'industria si farà fronte con la parte del prezzo dello zucchero che dovrebbe cadere e andare a vantaggio dei consumatori, e che invece sarà, per intanto, mantenuta, per ristornarla appunto a favore del settore agricolo e del settore industriale ».

D'altro canto — ha aggiunto ancora il prof. P. Albertario — « c'è da chiedersi se la possibilità che ci è stata offerta sia concreta e non costituisca invece illusione ». C'è infatti chi pensa soprattutto alle difficoltà naturali proprie del nostro ambiente o d'una parte di esso, e che sono causa prima delle minori rese per ettaro e della breve campagna di lavorazione del prodotto. C'è poi da tenere conto anche d'un fatto nuovo; della maggiore concorrenza che alla bietola muoveranno il granturco, il pomodoro, alcuni ortaggi ed alcuni tipi di frutta, per il miglioramento del prezzo cui andranno incontro, e proprio per il formarsi del mercato comunitario.

« Il processo di ammodernamento delle tecniche produttive — che può fare grandi progressi in Italia nel periodo di adattamento concessoci — non potrà essere esteso a tutte le aziende e in qualunque luogo. C'è insomma una parte della bieticoltura

²⁷ Vedasi *Come si regalano 44 miliardi di lire*, in « L'Espresso », Roma, 1° agosto 1966.

destinata fatalmente a cadere e che è bene che esca di gioco, soprattutto in quanto essa possa essere facilmente e vantaggiosamente sostituita.

L'essenziale è infatti quello di giungere ad un organismo produttivo ringiovanito e rinvigorito, in grado di mantenere un posto primario in seno alla nostra economia agricola »²⁸.

C'è poi il fondato timore che i bieticoltori, mantenendo, con le decisioni del 24 luglio 1966, sostanzialmente invariato il prezzo attuale delle bietole, non si preoccupino troppo di introdurre nuove tecniche produttive per abbassare i nostri costi di produzione.

Sarebbe perciò stato meglio, a nostro avviso, accordare ai nostri bieticoltori degli aiuti decrescenti, così com'era stato stabilito in un primo tempo.

Altre e non più lievi perplessità sorgono poi esaminando le norme che regolano le garanzie di prezzo e di collocamento dello zucchero, dato il legame, diretto o indiretto, sempre esistente fra la materia prima ed il prodotto derivato. Ora, come abbiamo visto, tali garanzie si basano su di un meccanismo complesso, assai farraginoso ed incerto, sì che vi sono fondati dubbi circa la sua efficacia pratica.

9. Conclusioni

Nonostante la presenza degli accennati elementi negativi, è difficile oggi potere trarre delle conclusioni definitive di carattere univoco, sia perché le norme fissate dagli accordi del 24 luglio 1966 hanno carattere sperimentale (e quindi transitorio), sia perché, obiettivamente, bisogna tenere conto delle tendenze dell'attuale politica agraria comune per quanto concerne il livello dei prezzi agricoli.

Infatti, non bisogna dimenticare che la Commissione non ha avuto il coraggio — e certamente nemmeno ha avuto la possibilità — di adottare una politica agricola comune basata su bassi prezzi agricoli, sì che oggi assistiamo, per quasi tutti i regolamenti, alla fissazione di livelli di prezzi agricoli sensibilmente elevati.

Tale tendenza ha trovato oggi una nuova conferma nel caso dell'organizzazione del mercato dello zucchero.

Non solo, ma una politica agraria europea di alti prezzi agricoli pone il problema se sia opportuno contingentare la produzione comunitaria per i prodotti agricoli pericolosi (come zucchero, grano

²⁸ Vedasi *La politica saccarifera del Mec richiede grande impegno all'Italia*, cit.

tenero, lattiero-caseari) per evitare la formazione di costose eccedenze agricole.

La messa in atto del regolamento zucchero costituirà perciò un test di importanza decisiva per la validità della politica agricola comune della Cee. Se infatti nel 1975 il nuovo regolamento che dovrà sostituire le norme del periodo 1968-74 non riuscirà a porre le premesse per dare alla Cee un'industria dello zucchero efficiente, e sarà ancora mantenuto il principio del contingentamento della produzione, si porrà il problema di dovere rivedere l'intera costruzione della politica agricola comune.

Affinché tale pericolo non abbia a verificarsi molto dipenderà da noi italiani.

È giunto il momento di parlare chiaro, di avere l'onesto coraggio di confessare le nostre arretratezze; di intenderci una buona volta nel comune interesse: di fare insomma di tutto per metterci in grado di competere con gli altri paesi del Mec, sia nell'interesse della nostra agricoltura, sia nell'interesse dell'Europa, oggi minacciata da una nuova ondata di nazionalismo economico e politico.

Bibliografia essenziale

ALBERTARIO P., *La politica saccarifera del MEC richiede grande impegno all'Italia*, in « Il Corriere della Sera », Milano, 20 agosto 1966.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE BIETICULTORI (ANB), *Assemblea generale dell'Associazione*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, ottobre 1966. *Zucchero e bietole nel Mercato comune*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, settembre 1966. *L'organizzazione comune del mercato dello zucchero*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, agosto 1966.

Relazioni del XXI Congresso Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, agosto 1966.

Zucchero e bietole al Consiglio della Cee, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, agosto 1966.

Il XXI Congresso della Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, luglio 1966.

Il ministro Restivo per la difesa della bieticoltura italiana, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, luglio 1966.

Le proposte della Commissione al Consiglio Cee, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, marzo 1966.

La mozione Cibe, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, marzo 1966.

- La bieticoltura italiana ed il Mec*, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, gennaio 1966.
- Accordo Cibe-Cefs, in « Il Giornale del bieticoltore », Bologna, gennaio 1966.
- BALLARDIN G., *Accordo nel Mec sull'agricoltura*, in « Il Corriere della Sera », Milano, 25 luglio 1966.
- CHERRINGTON J., *Will the E.E.C. Farm Policy Work?*, in « The Financial Times », Londra, 7 dicembre 1966.
- COMMISSIONE CEE, *Nota informativa sulle decisioni del 24 luglio 1966, documento del portavoce*, Bruxelles, luglio 1966.
- Supplemento al « Bollettino Cee », n. 5, Bruxelles 1966.
- Supplemento al « Bollettino Cee », n. 4, Bruxelles 1966.
- Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero*, in Supplemento al « Bollettino Cee », n. 5, Bruxelles 1964.
- Proposte per l'elaborazione e l'applicazione della politica agricola comune conformemente all'art. 43 del Trattato istitutivo della Cee*, Bruxelles, 30 giugno 1960. Settima, Ottava e Nona Relazione generale sull'attività della Comunità, Bruxelles.
- « Common Market », *Agricultural Decisions of July 1966*, VI, n. 11, L'Aia, novembre 1966.
- « Confagricoltura », Bollettino straordinario, *Lo stato attuale della politica agraria comunitaria*, V, n. 40, Roma, 25 giugno 1966.
- Bollettino straordinario, *Lo stato attuale della politica agraria comunitaria*, V, n. 33, Roma, 6 agosto 1966.
- CREA V., *Periodo decennale di adattamento per il mercato unico dello zucchero*, in « 24 Ore - Il Sole », Milano, 14 agosto 1966.
- L'ettarato a bietole*, in « 24 Ore - Il Sole », Milano, 6 maggio 1966.
- DOGLIO S., *Completo accordo sul Mec agricolo*, in « La Stampa », Torino, 25 luglio 1966.
- « The Economist », *Sharing the sugar cake*, Londra, 28 agosto 1965, p. 275.
- « L'Espresso », *Come si regalano 44 miliardi di lire*, Roma, 1° agosto 1966.
- MEDICI G., *Si apre per l'agricoltura italiana un mercato di 200 milioni di abitanti*, in « La Stampa », Torino, 26 luglio 1966.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE, *La mise au point des derniers règlements cadre de la politique agricole commune est acquise*, in

« Information Economiques et Sociales », n. 288, Parigi, 30 luglio 1966.

« Mondo Economico », Supplemento Congiuntura, Agricoltura e alimentazione, Campagna saccarifera 1965-66, p. ix, Milano, 31 agosto 1966.

PARLAMENTO EUROPEO, *Rapporto H. J. Klinker*, Relazione sulla proposta della Commissione della Cee per un'organizzazione comune del mercato dello zucchero, documento n. 84, Lussemburgo, 20 ottobre 1964.

UIL - TERRA, Nota illustrativa sulle decisioni di Bruxelles, Roma, settembre 1966.

Relazione di Aride Rossi sulle proposte della Commissione della Cee in materia di prezzi comuni per il latte e i prodotti caseari, per le carni bovine, per lo zucchero, per l'olio d'oliva e per il riso, Roma, 15 luglio 1966.

Lettera al ministro dell'Agricoltura Restivo, Roma, 3 maggio 1966.

« 24 Ore - Il Sole », *In espansione la bieticoltura nazionale?*, Milano, 9 dicembre 1966.

Meccanizzare la bieticoltura, Milano, 7 ottobre 1966.

Il problema dello zucchero, Milano, 1° luglio 1966.

La vegetazione della barbabietola ed i concimi, Milano, 4 giugno 1966.

Supplemento al n. 116 del 20 maggio 1966, *Produzione e prezzo dello zucchero*.

Supplemento al n. 82 dell'8 aprile 1966, *Misure specifiche nel settore dello zucchero*, p. 6.

Supplemento al n. 58 dell'11 marzo 1966, *Proposta italo-tedesca per lo zucchero*, p. 11.

Le superfici a bietola nei paesi della Cee, Milano, 25 febbraio 1966.

I SOCIALISTI E LA POLITICA ESTERA

1. L'angolazione più interessante, e significativa, per uno studio della « politica estera » del PSI ci sembra l'esame delle sue successive valutazioni circa le tendenze in atto e i problemi in gioco sul piano mondiale. Non che manchino altre possibili angolazioni. Per esempio il vedere l'influenza esercitata dal PSI fuori e poi dentro il governo sugli indirizzi di politica estera del nostro paese. O, ancora, l'analisi dei suoi collegamenti internazionali.

Ma si tratta di una scelta funzionale. E questi altri possibili temi, oltre a richiedere un'analisi e un approfondimento che vadano molto al di là di quanto sia consentito in questa breve nota, sono tutto sommato secondari e derivati rispetto al primo.

Così si può ritenere, in via di primissima approssimazione, generalmente non rilevante e specificamente non determinante il peso del PSI sulle scelte di politica estera dei nostri governi. Ma da questo si risale immediatamente alla collocazione assunta dal partito nel 1947-48, che fu di opposizione totale alla scelta atlantica di De Gasperi. E d'altra parte, all'atteggiamento con cui i socialisti andarono, nel 1963, alle trattative con la DC, facendo per mille versi capire che consideravano il quadro generale della nostra politica estera non come un assetto da modificare ma come una realtà da non prendere in considerazione¹ nella misura in cui non ostacolava più determinate scelte e determinati obiettivi di politica interna².

E da qui si risale, ancora, con estrema facilità all'ottica internazionale del partito; operazione che viene, del resto, immediatamente suggerita anche dall'esame dei suoi collegamenti internazionali, tanto più in quanto essi non costituendo un dato di per sé fisso (come per la DC o il PCI) hanno seguito, attraverso una vasta gamma di diverse esperienze (dai partigiani della pace, ai contatti « con tutte le forze di ispirazione neutralistica », fino al

¹ « La situazione ... *consente* di non rimettere in discussione il Patto atlantico e gli obblighi che ne derivano ». Dalla mozione di autonomia al Congresso di Roma, ottobre 1963.

² Erano, in sostanza, queste ultime che realmente interessavano; prova ne sia che le trattative di governo, come le successive verifiche e prove di forza che hanno costellato l'esistenza del centro-sinistra, non hanno toccato per nulla, o in misura affatto marginale, problemi di carattere internazionale.

recente rientro nell'IS), gli « schemi generali » di politica estera via via adottati dal partito.

2. Che questi schemi siano tra di loro diversi, anzi opposti, è noto. E il confronto tra il Patto atlantico « delitto storico » nel 1949³ e « l'integrazione atlantica... il cui rifiuto mette in pericolo le sorti della pace e dell'Europa »⁴ viene, certo, insopprimibile e immediato.

Ora non si deve nascondere, o travestire, la realtà, o rinunciare, di fronte ad essa, ai propri giudizi di valore. Detto questo si può aggiungere che la contrapposizione di cui abbiamo visto i termini estremi è semplicistica e pericolosa. Perché suggerisce due schemi che ci aiutano ben poco a capire le cose, ma anzi portano, volutamente o no, a confonderle ancora di più.

Il primo è quello del ritorno del PSI all'ovile (o nell'area o cittadella, che dir si voglia) democratico, che porta a velare pudicamente i trascorsi passati o a trasformare, retrospettivamente, l'atteggiamento del PSI nel 1949 in una innocua manifestazione di principio⁵.

Il secondo è quello del « tradimento » che si traduce, assai spesso, sia nella polemica che nell'autodifesa, nell'invocazione, oramai puramente incantatoria, dei « principi » e delle « tradizioni » del partito e specie della triade: pacifismo, neutralismo, internazionalismo — spesso senza interrogarsi realmente sulla loro validità passata o sul loro reale significato presente⁶.

Occorrerebbe dunque tentare, sia pure in modo necessariamente schematico, di allargare il discorso. Tentare di cogliere il processo nelle sue fasi e nelle sue motivazioni reali; individuare la fisionomia vera della cosiddetta tradizione socialista e i suoi dati permanenti; vedere le ragioni e limiti dell'orientamento attuale.

In tal modo avremo sotto i nostri occhi un processo forse meno lineare, ma senz'altro più complesso e ricco di spunti; e

³ Dal discorso di Nenni alla Camera del 19 luglio 1949.

⁴ Dal fondo dell'« Avanti! », 10 marzo 1966, a commento delle decisioni del generale de Gaulle.

⁵ Cfr. in proposito P. VETTORELLI, in « Argomenti socialisti », aprile 1966: « la posizione socialista è ben nota... abbiamo lottato all'origine contro il Patto atlantico perché contrari, per ragioni di principio, ai patti militari »; più approfondita e equilibrata l'« apologia » di Nenni al Congresso dell'IS a Stoccolma, su cui si avrà occasione di tornare in seguito.

⁶ Un esempio illustre e abbastanza macroscopico delle difficoltà concettuali cui può portare questa visione incantatoria è contenuto nelle tesi di De Martino per il XXXVI Congresso (1965) là dove dice « il PSI non rimette in discussione il Patto atlantico e... con questo non viene meno ai suoi principi di pacifismo, neutralismo (sic) e internazionalismo ».

quali che siano le nostre conclusioni, esse non si muoveranno lungo il percorso facile ma povero del « ritorno democratico » o del « progressivo tradimento », ma nel quadro, più impegnativo e severo, ma soprattutto più generale, delle difficoltà di una politica estera di sinistra e della crisi delle sue prospettive di fondo.

3. Un discorso sulla politica estera del PSI può, opportunamente, prendere le mosse dal suo punto terminale. E cioè dalla Carta ideologica dell'unificazione. Il senso generale di questo documento è noto. Non è tanto un testo « revisionista », volto cioè ad impostazioni « nuove » o comunque « adeguate » ai tempi, quanto un documento « conservatore » nell'accezione più neutra di questo termine; tendente cioè a riaffermare, almeno nella misura del possibile, i temi del patrimonio politico-programmatico tradizionale. Proprio per questa sua angolazione la Carta è una testimonianza abbastanza interessante; e rivelatrice.

Nella sua sezione riguardante la politica estera (punto 6) dopo aver sancito il reingresso del PSI nell'Internazionale socialista essa riafferma i principi dell'internazionalismo, « solidarietà dei lavoratori del mondo intero », « appoggio e aiuto ai popoli che ancora debbono raggiungere la loro indipendenza o difenderla... da residui colonialisti », « lotta contro l'imperialismo nelle forme tradizionali e nuove in cui si manifesta ».

Sottolinea poi il problema fondamentale della « organizzazione della pace », indicando a tale scopo quali obiettivi « assicurare alle... Nazioni Unite autorità e universalità »; « ottenere la cessazione delle ostilità nelle guerre locali », « distensione e disarmo »; essere consapevoli « dei rischi inerenti ad ogni alterazione unilaterale dell'attuale equilibrio su cui si regge la pace nel mondo »; incoraggiare « i paesi neutrali », come « i maggiori rapporti tra i paesi dell'Ovest e dell'Est »; accettare « i vincoli e gli obblighi inerenti all'adesione italiana al Patto atlantico, pur nella loro interpretazione difensiva e geograficamente limitata » « mantenendo peraltro gli obiettivi costanti e supremi della messa al bando della guerra e del superamento dei blocchi militari ».

Infine il capitolo internazionale della Carta si chiude con un « impegno a fondo » per « l'unificazione dell'Europa con l'estensione della Cee all'Inghilterra ed ai paesi della zona di libero scambio » e « l'elezione di un Parlamento europeo ».

4. La Carta offre, come si vede, un quadro antologico abbastanza completo dei temi tradizionali e degli indirizzi nuovi della

politica estera socialista. È una giustapposizione, non una sintesi, da cui emergono linee in parte tra loro contraddittorie: così il principio antimperialista mal si concilia con quello della « difesa degli equilibri esistenti » e l'« accettazione del Patto atlantico » con « il superamento dei blocchi militari ».

Giustapposizione, antologia; ma *non* documento neutro, nel senso di prestarsi, con altrettanta reale legittimità, a molte possibili interpretazioni o di non configurare con una certa esattezza l'ottica internazionale del socialismo.

Un corpo, sia pure in corso di trasformazione e dalla fisionomia ancora incerta, viene fuori: e vediamo di coglierne, proprio in questa prospettiva dinamica, i tratti essenziali.

In sintesi (e anticipando le risultanze di successivi approfondimenti) il partito della Carta ideologica

— è internazionalista, in un'accezione più larga e più libera, ma al tempo stesso meno rilevante, incisiva e operativa che nel passato;

— è antimperialista e non più a senso unico; ma sia il significato che l'importanza, nell'economia della politica estera socialista, di questo tema appaiono oramai ridotti quasi a zero;

— non è più neutralista; o almeno non lo è più negli obiettivi; il « superamento dei blocchi » è posto assieme alla messa al bando della guerra, come punto terminale, evidentemente lontano, di un lungo processo;

— non è « atlantista », ma « atlantico ». Non è atlantista in quanto respinge espressamente l'ideologia del « blocco occidentale »; è atlantico non solo e non tanto perché accetta « i vincoli e gli obblighi » del Patto, quanto perché considera il mantenimento degli « equilibri esistenti » (di cui evidentemente i sistemi di alleanze sono la manifestazione più compiuta ed organica) decisivo per la pace mondiale;

— è europeista, con accezione che, se pure ancora in corso di definizione, è essenzialmente « democratica » e « antigollista »;

— è soprattutto, e essenzialmente, legato alla prospettiva della distensione;

— mantiene, anzi accentua, la sua tradizionale visione pacifista dei problemi mondiali.

5. Questa panoramica « dinamica » delle posizioni più recenti — su cui avremo occasione di tornare — ci offre ad un tempo il filo per un riesame complessivo della politica socialista dopo la seconda guerra mondiale e una chiave per capire entità e portata delle sue successive trasformazioni.

Anticipandone le caratteristiche (questo non è un romanzo dove non si debba rivelare la sorpresa finale...) vediamo un socialismo « pacifista e filosovietico » dal 1945 al 1947-48; pacifista, antiatlantico e « internazionalista proletario » dal 1948-49 fin verso la metà degli anni '50; pacifista, antiatlantico e neutralista e internazionalista dopo il 1956; pacifista, europeista e atlantico dal 1962-63 ad oggi.

Il partito cioè è stato internazionalista, proletario e non neutralista filosovietico e antiatlantico in periodi successivi o per qualche tempo; è oggi, in una certa misura, europeista e atlantico; è stato pacifista, sempre.

Ora il pacifismo implica, in primo luogo, una scelta di priorità, nel senso di ritenere la pace il « maggiore degli obiettivi, il solo rivoluzionario nel senso che crea l'ambiente favorevole a tutte le evoluzioni »⁷. Ma questa scala di priorità (a parte la particolare coloritura interpretativa) non permette, da sola, di individuare la componente socialista all'interno di un, per fortuna abbastanza vasto, schieramento pacifista mondiale. Ciò che è proprio dei socialisti è invece il pacifismo come atteggiamento.

« La crisi attuale del mondo deriva dal fatto che... alla concezione dei problemi come diritto e giustizia si è sostituita la concezione dei rapporti di forza ». « Ci scontriamo... con la tendenza a trasformare i problemi di diritto in problemi di potenza mondiale ».

La prima citazione è del 1951⁸; la seconda del 1965⁹. Periodi, quindi, e circostanze radicalmente diversi. E che l'impostazione¹⁰ sia quasi del tutto identica, merita quindi qualche commento.

In sostanza il « pacifismo » si manifesta qui come una condanna, e assieme una svalutazione, della politica di potenza. Una condanna etica, una interpretazione delle tensioni internazionali che tiene conto, non tanto del peso delle necessità obiettive e degli interessi contrastanti, quanto del gioco soggettivo di volontà e di scelte sostanzialmente libere.

Non vogliamo forzare al di là del lecito questa interpretazione; certo è che essa ci offre una chiave per capire ricorrenti atteggiamenti del partito. Se le tensioni mondiali sono scontri di volontà e di passioni più che di interessi obiettivi — più o meno eliminabili — trattare, ragionare insieme diventa comunque di

⁷ Dall'intervento di Nenni al Congresso di Stoccolma, 6 maggio 1966.

⁸ P. NENNI, « Per salvare la pace, un incontro dei Cinque Grandi », discorso pronunciato a Roma, Teatro Adriano, il 4 marzo 1951.

⁹ Dal discorso pronunciato al XXXVI Congresso del PSI.

¹⁰ Ed anche l'oggetto della critica: si tratta, in ambedue i casi, degli Stati Uniti...

grande importanza. E tutta la storia del partito socialista è costellata di appelli a negoziati e di atti di fiducia nei medesimi. È di ieri l'impegno massiccio di Nenni nei Partigiani della pace ad esaltare la loro dimensione distensiva; la richiesta, nel 1951, proprio in piena guerra fredda, di un incontro dei cinque Grandi; i ricorrenti entusiasmi e le permanenti speranze (e le delusioni talvolta eccessive ¹¹) in relazione agli incontri Est-Ovest. È di oggi la prospettiva di una conferenza tra Nato e Patti di Varsavia quale punto di riferimento e premessa di un discorso sulla validità dei blocchi; e la richiesta, pura e semplice, di un negoziato, con il minimo di condizioni possibili, base essenziale del discorso socialista per il Vietnam ¹².

In questo quadro l'Onu occupa evidentemente un grande ruolo. Nel suo intervento al Congresso di Stoccolma dell'IS, Nenni così spiega l'opposizione socialista all'entrata dell'Italia nel Patto atlantico: « Consideravamo, inoltre che... una divisione... in blocchi militari fosse anche tale da togliere efficienza... alle Nazioni Unite che pensavamo dovessero essere il solo organismo di elaborazione dei problemi rimasti aperti dopo la guerra ». Forse qui la realtà del presente e di un ambiente dell'IS particolarmente sensibile ai « valori » dell'Onu colora un poco il ricordo. Ma solo un poco. Infatti, la rivendicazione del peso e del prestigio dell'Onu è stato, ed è tema ricorrente.

Anche negli anni 1948-53. Non mancano, in questo periodo, accenni alla « decomposizione dell'Onu » ¹³ trasformata in « dipendenza dagli Stati Uniti » ¹⁴.

Ma si tratta sempre di una organizzazione « di grande potenzialità e speranze » il cui « sabotaggio » è grave capo d'accusa contro gli Stati Uniti ¹⁵ e del resto la mancata entrata dell'Italia all'Onu compare tra i capi d'accusa nei confronti della politica estera del governo ¹⁶.

Successivamente, il « rafforzamento dell'Onu » diventerà tema abituale delle mozioni congressuali socialiste (almeno di quelle di

¹¹ Cfr. in particolare la polemica anche interna del PSI che accompagnò il fallimento del vertice di Parigi.

¹² Cfr. in particolare De Martino sull'« Avanti! » del 1° gennaio 1966, Ferri alla Camera (14 ottobre 1965) e Nenni al XXXVII Congresso del PSI (1966); per una forzatura di tale concetto, cfr. Principe alla Camera (4 dicembre 1965), « Non polemiche ed odii, ma trattative ».

¹³ Cfr. discorso di Nenni alla Camera dei deputati del 16 aprile 1950.

¹⁴ Cfr. discorso di Nenni all'Adriano (4 marzo 1951).

¹⁵ Cfr. discorso di Nenni alla Sala Pleyel del 24 settembre 1949, in veste di capo della delegazione al Congresso costitutivo del Movimento dei Partigiani della pace.

¹⁶ Nenni alla Camera (6 agosto 1951 e 6 ottobre 1952).

maggioranza...); i suoi documenti verranno salutati come « i documenti più significativi della nostra epoca »¹⁷ ed il suo ruolo tenderà insomma a diventare, nell'ottica dei socialisti, forse anche maggiore delle sue possibilità e della sua effettiva libertà di manovra¹⁸.

Se la pace è un bene in sé, insidiato da volontà e fanatismi, unilaterali e contrapposti — essa stessa può essere oggetto di volontà e di fanatismo. Ed ecco l'adesione entusiastica del movimento socialista e, soprattutto, del suo segretario al movimento dei Partigiani della pace. Adesione che non può essere interpretata soltanto in chiave strumentale e come manifestazione di « fellow-travelling ». I Partigiani della pace « sono la sesta potenza del mondo » dice Nenni, nel già citato discorso dell'Adriano e, anni dopo, la relazione della direzione al Congresso di Venezia dirà che « l'azione dei popoli per la pace è riuscita a contenere la guerra fredda nelle sue manifestazioni più acute, ha spinto all'incontro dei quattro Grandi... ha promosso la soluzione pacifica dei conflitti ».

Allora i « portatori della torcia » saranno diventati i paesi neutrali, liberi dalle ipoteche dei blocchi contrapposti; ma la lotta per la pace continuerà a manifestarsi con una fisionomia sua propria. E i temi dei « popoli » e delle « solidarietà » (anche in relazione ad altri temi) continueranno a formare parti integranti del vocabolario politico del partito.

6. Al di là di queste, e di altre individuali sue manifestazioni esteriori, il pacifismo socialista si potrebbe definire, volendo usare un termine marxista, come una dottrina che attribuisce maggiore importanza alle manifestazioni sovrastrutturali (politiche o ideologiche, ecc.) piuttosto che alle realtà strutturali della vita politica internazionale.

E questo avrà per l'ottica internazionale del partito dei vantaggi ma anche degli svantaggi. Consentirà, in particolare, ai socialisti, di cogliere con estrema sensibilità alcuni aspetti della logica dei blocchi e di avvertire i tempi della distensione o della rottura dei vecchi equilibri; limiterà invece l'ampiezza e l'efficacia dell'ana-

¹⁷ Nenni al Congresso di Milano (1961).

¹⁸ Il PSI, che aveva appoggiato a suo tempo a fondo l'intervento dei Caschi blu nel Congo, sottolinea oggi il ruolo delle Nazioni Unite per la soluzione del conflitto vietnamita (cfr., tra gli altri, l'intervento di Ferri alla Camera, 14 ottobre 1965), e, soprattutto, mette tra i suoi più importanti obiettivi di politica estera « l'ingresso della Cina all'Onu ». A questo proposito, De Martino sottolineava, nella sua relazione al XXXVI Congresso (Roma, novembre 1965), che la causa della « dura e inflessibile concezione » (dei cinesi) era « la politica di isolamento » di cui l'entrata all'Onu era proposta come rimedio.

lisi socialista, man mano che, al di sotto delle grandi motivazioni e tensioni ideologiche, riemergono i temi della politica di potenza.

7. Un'altra chiave fondamentale della politica estera del partito sono le sue preoccupazioni di politica interna. Il problema è qui più specifico e diretto. Non riguarda il giudizio sull'evoluzione in atto su scala mondiale, ma più semplicemente la posizione da assumere verso le scelte internazionali del nostro paese.

Per « scelte » non si intende qui, evidentemente, la nomina di un ambasciatore o la firma di un trattato commerciale. Il problema riguarda le scelte fondamentali: la collocazione internazionale del nostro paese. Ora è questa scelta ritenuta vincolante o comunque determinante per gli indirizzi di politica interna? È in sostanza l'adesione del nostro paese ad un blocco di potenze tale da impedirgli qualsiasi soluzione progressista e democratica dei suoi problemi interni? Inversamente, può una politica interna « avanzata » essere proposta anche senza rimettere in causa gli orientamenti di fondo della nostra politica estera?

Ora l'esame delle risposte socialiste a questo fondamentale quesito porta a risultati, a prima vista, sorprendenti. L'accettazione del Patto atlantico, cioè la rinuncia a rimettere in causa l'adesione del nostro paese al medesimo, non è frutto della recente « degenerazione governativa » del partito né coronamento finale del progressivo « abbandono dei princìpi ». Risale alla mozione finale del Congresso di Torino del 1955, dove il partito poneva tra le condizioni dell'apertura a sinistra « una interpretazione difensiva e geograficamente ben delineata del Patto atlantico », formulazione che si è mantenuta, come è noto, immutata fino ad oggi. Risale ancora nel periodo immediatamente successivo alle elezioni del 1953, quando il PSI proponeva di « creare tutte quelle condizioni che permettano il superamento » — non già del Patto, ma « della politica di oltranzismo atlantico » e l'« Avanti! » (5 agosto 1953) chiedeva nei « nove punti per Piccioni » (allora presidente designato) soltanto una « attiva politica estera per la distensione internazionale ».

Allora, questo atteggiamento rappresentava obiettivamente una revisione abbastanza profonda (anche se nessuno gridò al tradimento...) non tanto rispetto ai precedenti obiettivi del partito, quanto rispetto all'ottica in cui esso si era collocato. E per capire le ragioni di questa modificazione apparentemente così rapida, occorrerà cercare di capire la sostanza e le motivazioni della lotta condotta precedentemente dal PSI contro l'adesione italiana al Patto atlantico.

8. In questo possiamo rifarci ancora una volta alla guida di Nenni; la sua versione dell'atteggiamento socialista nel 1949 non è completa, ma è chiara ed, almeno per quanto lo riguarda, esauriente.

Secondo Nenni, l'opposizione socialista al Patto nasceva da due motivi: il primo di carattere generale e cioè « il pericolo per la pace e per la ricostruzione democratica » (oltre che per l'efficienza delle Nazioni Unite) creato dalla « divisione del mondo in due blocchi militari »; il secondo, legato all'esperienza italiana, agli « errori compiuti dalla monarchia e dal fascismo che avevano fatto dell'alleanza militare uno strumento delle loro preoccupazioni conservatrici in politica interna », errori che stavano per essere compiuti da un'altra classe dirigente: quella democristiana.

In questo quadro i socialisti auspicavano allora la « neutralità del nostro paese »¹⁹.

L'analisi di Nenni riflette la sua duplice profonda preoccupazione di allora: preoccupazione per la rottura dell'unità alleata e per la formazione dei blocchi contrapposti; preoccupazione per la rottura dell'unità antifascista in Italia attraverso un certo ancoraggio internazionale della classe dirigente conservatrice e l'introduzione, nel dibattito interno, di temi e di divisioni legati alla situazione internazionale.

« Né sposare la politica russa, né diventare colonia americana »²⁰; « non scelta, ma sintesi tra Occidente ed Oriente »²¹; « né dipendenza americana né dipendenza sovietica »²². Queste, ed altre affermazioni non devono trarci in inganno. Il pensiero di Nenni nell'immediato dopoguerra non è neutralista ma « unitario » (cioè a sottofondo pacifista). Le simpatie sue, e del PSI, vanno all'URSS, patria del socialismo, di cui si sconta l'evoluzione democratica; ma, il momento decisivo resta « l'unità del mondo », l'unità antifascista per costruire la pace. Solo questa può garantire sul piano interno ed internazionale la sintesi che « si delinea tra il radicalismo economico proprio del comunismo e l'esigenza democratica che vive nella coscienza dei socialisti »²³. Solo questa può garantire l'« autonomia del movimento operaio italiano »²⁴. Bisogna quindi « evitare ogni lacerazione »²⁵ e « mantenere uniti Occidente ed Oriente »²⁶.

La costituzione di blocchi contrapposti rovescia questa pro-

¹⁹ Cfr. il già citato discorso all'Internazionale socialista.

²⁰ Discorso di Nenni al Congresso di Firenze (aprile 1946).

²¹ Discorso di Nenni al Congresso di Roma (gennaio 1947).

²² « Le dichiarazioni di Varsavia nel pensiero del PSI », Roma 1947.

²³ P. NENNI, *La politica del PSI*, Roma 1944.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Discorso di Nenni alla Camera (30 luglio 1947).

²⁶ *Ibidem*.

spettiva²⁷; non solo, ma appare a Nenni quasi come una scelta politica del tutto forzata ed innaturale: e tanto più violenta sarà quindi la sua polemica contro la « carica anzi l'oltranzismo ideologico (anzi anticomunismo ed antisocialismo) politico (rifiuto ad accettare la situazione di fatto in Europa orientale ed in Cina, desiderio di riportare il capitalismo fino alle frontiere dell'URSS) e soprattutto militare (preparazione di una guerra di aggressione) contenuti nel Patto atlantico ».

Altrettanto negativa, evidentemente, la prospettiva di un'estensione della logica dei blocchi al nostro paese, così (18 febbraio 1947) si denuncia il fatto che la « destra è incapace di distinguere la lotta al comunismo all'interno dalla lotta contro l'Oriente ». Due anni dopo, si sottolineerà, amaramente, il fatto che la crisi del 1947 — cioè la rottura dell'unità antifascista — sia nata perché « è la politica estera a determinare la politica interna e sociale »²⁸; ed ancora si porrà in relazione la nostra adesione alla Nato e la legge elettorale « truffa » come « due aspetti dello stesso fenomeno »²⁹.

La lotta contro la Nato e per la neutralità del nostro paese non porta né il partito nel suo insieme né il suo segretario su posizioni neutralistiche. Neutralisti (ed europeisti) erano stati i governi di « Iniziativa socialista » che nella loro mozione al Congresso di Firenze del 1946 avevano denunciato il « pericolo per la pace contenuto nella pluralità di stati sovrani », « la creazione di blocchi contrapposti in cui i vincitori realizzano la difesa dei loro interessi statali ed imperialistici » ed avevano quindi proposto una « azione autonoma del proletariato europeo al di fuori e contro la logica dei blocchi » per una « Europa non mediatrice ma determinante »³⁰; ma erano usciti a Palazzo Barberini ed il loro peso si era, comunque, successivamente indebolito e dissolto.

Neutralista era la direzione del partito uscita dal Congresso di Genova, che lanciava nel parlamento e nel paese la campagna « per la pace e per la neutralità » e che nell'articolo di Lombardi del 31 dicembre 1948 denunciava le conseguenze « totalitarie ed illiberali » legate all'irrigidimento dei blocchi, la passività della classe operaia occidentale, nell'attesa di ottenere le proprie riven-

²⁷ Nenni la definirà appunto nel suo già citato discorso alla Salle Pleyel come « rottura dell'unità d'azione nell'Europa e nel mondo ».

²⁸ Cfr. discorso di Nenni alla Camera del 19 luglio 1949.

²⁹ Discorso di Nenni alla Camera del 18 dicembre 1952.

³⁰ Per l'azione internazionale della corrente di « Iniziativa », cfr. L. SOLARI, *I giovani di rivoluzione socialista*, Roma 1964.

dicazioni, grazie alla « pressione militare e politica dell'URSS » e sottolineava, infine, la responsabilità per i socialisti di puntare su delle « aperture tra i blocchi » « inorgogliendosi per questo del loro isolamento internazionale » mentre il proletariato italiano non poteva subordinare le sue prospettive alle « esigenze strategiche dell'URSS »³¹.

Ma la maggioranza Jacometti-Lombardi è di breve durata; e la corrente, battuta al successivo Congresso di Firenze, è destinata a sciogliersi poco dopo.

La maggioranza di sinistra, dal canto suo, facente capo a Nenni e a Morandi, riafferma la sua « netta opposizione al Patto atlantico » e la sua « solidarietà con l'URSS e i paesi a democrazia popolare ». Il partito riaffermerà costantemente, negli anni successivi, la più decisa avversione per le posizioni neutraliste. « Attenti alla neutralità: questo è l'obiettivo massimo raggiungibile non un nostro atteggiamento » scriverà Morandi³². Il neutralismo è « pericoloso opportunismo, non c'è equidistanza possibile tra Mosca, capitale della rivoluzione socialista, e Washington, capitale dell'imperialismo » dirà Nenni nella sua relazione al Congresso di Bologna (gennaio 1951); una posizione di « terza forza » in questo contrasto, dirà ancora Morandi, è una forma di « filisteismo piccolo-borghese »³³. E prendiamo solo alcune tra una vasta gamma di citazioni possibili.

È appunto Morandi che, di questa visione manichea dell'internazionalismo proletario intorno allo stato-guida, formulerà più coerentemente le logiche conseguenze, scoprendo per converso le incongruenze della posizione nenniana.

Se i blocchi esprimono il contrasto fondamentale tra capitalismo e socialismo, la « lotta di classe (che) è oggi sul piano internazionale »³⁴, lamentarsi per la loro formazione è infatti fuori luogo e al limite una manifestazione di quel « filisteismo piccolo-borghese » cui si accennava in precedenza.

Altrettanto fuori luogo le lamentele nenniane sul condizionamento della politica interna da parte della politica estera.

È questo un condizionamento naturale e necessario in una situazione in cui il Patto atlantico stesso è di per sé « strumento di "containment" delle masse popolari »³⁵; « governo collettivo

³¹ « Avanti! », 18 gennaio 1949.

³² « Avanti! », 27 giugno 1951.

³³ « Mondo operaio », 15 febbraio 1950.

³⁴ Dall'intervento di Morandi al Congresso di Genova, luglio 1948.

³⁵ Dalla relazione di Nenni al Congresso di Bologna.

militare »³⁶; e bisogna conseguentemente rendersi conto che non è più possibile « concepire una mutazione dei rapporti sociali all'interno della nazione (ma) una mutazione dei rapporti tra i popoli, la distruzione della gerarchia tra le nazioni (essendo divenuta) la nuova molla della rivoluzione sul piano mondiale »³⁷.

Questa concezione internazionalista stalinista dell'evoluzione del mondo (che, con le opportune trasposizioni, ricorda stranamente le odierne elaborazioni cinesi) è dunque logicamente molto più coerente del pacifismo filosovietico di Nenni. Ma questo compensa i limiti obiettivi del suo « politique d'abord » con una libertà di interpretazione e di manovra rispetto alla realtà che lo circonda che gli permette di rendersi conto con estrema prontezza di quanto di nuovo matura nel piano interno ed internazionale.

9. Siamo nel 1953. Appena agli inizi del processo di distensione. Ma Nenni sente che l'« avvio alla liquidazione della guerra fredda è stato dato e non può più essere fermato »³⁸. E con esso non può essere fermata la liquidazione dei blocchi militari che della guerra fredda sono, ad un tempo, origine e corrispettivo. Questa tendenza irreversibile « trionfo della ragione sulla forza » all'interno stesso del blocco atlantico rende inutile la lotta frontale dei primi anni '50. È venuto invece il momento del dialogo; tutto si muove³⁹.

E parallelamente, sul piano interno, la crisi del monolitismo centrista rende possibile il dialogo cattolico-socialista e l'apertura a sinistra. La vita politica interna ritorna anch'essa a muoversi, malgrado gli agganci internazionali del nostro paese, ed ai socialisti conviene mantenerla in movimento, non dando ai conservatori nessun alibi internazionale, non riproponendo, cioè, in via pregiudiziale, la questione della denuncia del Patto. « Essere neutralisti », dirà ancora Nenni, citando con approvazione le parole di un giornalista americano, vuol dire fare sì « che le preoccupazioni di carattere interno prendano il posto delle preoccupazioni di carattere internazionale »⁴⁰. E ai socialisti conviene che sia così.

10. In sostanza, la scelta del 1953-55 è il rovesciamento della razionalizzazione morandiana sulla internazionalizzazione della lotta

³⁶ Dal discorso di Morandi al parlamento, 24 marzo 1949.

³⁷ Dal discorso di Morandi al IV Congresso giovanile di Modena (13 giugno 1950).

³⁸ Dal discorso di Nenni alla Camera del 22 luglio 1953.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Dal discorso alla Camera del 18 luglio 1955.

di classe. Nenni invece ha puntato sull'autonomia delle scelte di politica interna e ritiene ora che i fatti gli abbiano dato ragione. Ha ritenuto innaturale la divisione del mondo in blocchi. Ed ora l'assetto del 1949 è entrato in una crisi inarrestabile.

11. In tale contesto la « non rimessa in causa » del Patto atlantico è, come abbiamo visto, fatto tattico. Ma non significa accettazione dei blocchi. Al contrario, nasce anche dalla convinzione che sia comunque in atto un processo positivo ed irreversibile di liquidazione dei blocchi stessi.

È in questi anni che si forma il neutralismo socialista, destinato a sbocciare clamorosamente nel Congresso di Venezia del 1957 ed a conoscere la sua epoca d'oro nel quinquennio successivo, tanto da essere considerato dai militanti (e a torto...) come la tradizione di sempre del movimento socialista.

A torto, da un punto di vista storico; ma sostanzialmente a ragione; ché l'atteggiamento neutralista corrisponde agli impulsi più profondi della « psiche socialista »: gli impulsi pacifisti. Ed ecco la condanna della « logica dei blocchi » « causa di riarmo » della « politica di odio »⁴¹, ecco la riaffermazione orgogliosa della « propria solidarietà con tutti gli sfruttati », della « lotta contro l'imperialismo in tutte le sue forme »⁴² e il grido liberatore « il PSI non subordina mai la lotta per la pace alle ragioni di potenza di uno stato o di un gruppo di stati »⁴³, poiché « l'internazionalismo proletario ignora la ragion di stato »⁴⁴; l'affermazione della propria autonomia ed indipendenza di giudizio che « consente al partito di guardare ad Oriente ed a Occidente »⁴⁵, ecc. ecc.

Ma il neutralismo socialista non è soltanto una manifestazione di autonomia o un atteggiamento etico o una variante del vecchio sentimento pacifista (negoziati, rafforzamento dell'Onu, ecc.); è anche e soprattutto una precisa valutazione politica circa l'evoluzione in atto su scala internazionale.

La convinzione, cioè, che « l'assetto raggiunto dell'Europa e del mondo sia in piena crisi »⁴⁶ poiché « i raggruppamenti deter-

⁴¹ Dalla dichiarazione programmatica votata al Congresso di Venezia, gennaio 1957.

⁴² Dalla relazione della direzione al Congresso di Venezia.

⁴³ Dal discorso di Nenni alla Camera dei deputati (6 novembre 1956).

⁴⁴ La liquidazione definitiva del concetto di « stato guida » e di « campo socialista » è affare di un congresso; ce ne vorranno quattro per arrivare alla collaborazione governativa...

⁴⁵ Dal discorso di De Martino al Congresso di Venezia.

⁴⁶ Dalla dichiarazione programmatica votata al Congresso di Venezia.

minati da contingenti fattori internazionali si vanno sciogliendo »⁴⁷. Tale sviluppo coincide con l'affermarsi di forze interessate a promuoverlo: in particolare il « gruppo di Bandung » basato sui principi di « neutralità e pace »; e dovrà sboccare in una « nuova organizzazione unitaria e democratica dell'Europa al di fuori di ogni ipotesi imperialista e di ogni blocco militare »⁴⁸; prospettiva cui si dovrà uniformare l'azione socialista.

La linea neutralista e di superamento dei blocchi, così delineata a Venezia, si precisa e si amplia nei successivi Congressi di Napoli (1954) e di Milano (1961). L'impostazione è in un certo senso più cauta: il tema della « disgregazione » e della « caduta a pezzi dei blocchi » non è più ripreso come fatto immediato o prossimo. Ma il processo è sempre considerato irreversibile. E il diagramma delle forze che lo determinano è più largo. Elemento « motore » fondamentale sono considerati, almeno apparentemente, i paesi ex coloniali. Il blocco neutrale del terzo mondo. Esiste un « largo schieramento di forze popolari internazionali in testa alle quali si pongono i movimenti popolari di emancipazione delle nazioni non impegnate » dice la relazione di autonomia al Congresso di Milano, e la mozione finale della corrente di maggioranza sottolineerà che la « liberazione dei popoli coloniali accelera il progresso verso il socialismo sia nei paesi coloniali sia nei paesi colonialisti ». Non solo; ma il « peso sempre maggiore del terzo mondo » è di per sé una contestazione sempre più efficace del « principio dei blocchi militari »; facilita quindi, di conseguenza, quelle « riforme strutturali in senso socialista » e quel « progresso democratico nel mondo occidentale », rispetto ai quali i « blocchi militari » rappresentano « uno degli ostacoli più gravi ».

Ma il quadro non può limitarsi a questa identificazione, appassionata ed ottimista, con i rappresentanti internazionali del principio di autonomia. Il processo di distensione ha infatti, non tanto come motori, quanto come garanti supremi, le due superpotenze: e il partito socialista — conscio dell'importanza eccezionale del « tu per tu » russo-americano — segue con attenzione appassionata lo svilupparsi dei contrasti tra russi e americani, le vicissitudini della coesistenza pacifica, la lotta tra « duri » e « molli » all'interno di ciascun blocco.

Distensione come « tu per tu » russo-americano e distensione come « affermazione del principio di movimento »⁴⁹ e, in ultima

⁴⁷ Dalla dichiarazione finale del Congresso di Venezia.

⁴⁸ Dalla dichiarazione programmatica al Congresso di Venezia.

⁴⁹ Tutto è in movimento — dirà Nenni al Congresso di Milano — contrapponendo al « passo indietro » della distensione al livello delle superpotenze l'emer-

analisi, di dissoluzione dei blocchi. Quale il rapporto reciproco tra questi due momenti? Il partito socialista non affronta ancora, a cavallo tra gli anni '50 e gli anni '60, il tema nella sua interezza. De Gaulle è impegnato in Algeria e lo scoppio della dissidenza cinese può ancora apparire come un rombo lontano... Avverte semplicemente che tra il meccanismo della distensione tra URSS e USA e l'emergere della componente neutralista c'è un rapporto dialettico che li ha portati, sinora, ad alimentarsi a vicenda e che, in questo quadro, l'elemento « terzo mondo » è ormai divenuto motore. (Anche qui riemerge con chiarezza il sottofondo pacifista: è sempre il principio etico a vincere sulla logica di potenza). Non si pone, di conseguenza, il problema della compatibilità e, quindi, dei reciproci rapporti tra queste due prospettive nel futuro.

Questa linea neutral-pacifista verrà radicalmente contestata dalla sinistra socialista, non per la sua relativa indeterminatezza politica, ma per il suo carattere meccanico e la sua scarsa caratterizzazione ideologica⁵⁰. Ad essa la sinistra contrapporrà la sua « concreta linea antimperialista » di lotta al Patto atlantico e di solidarietà, sia pure critica, con l'Unione Sovietica, e al meccanismo nenniano di dissoluzione dei blocchi opporrà la visione, anch'essa quanto mai meccanica, ma per un socialista ancora più radiosa, della crisi del capitalismo per il triplice effetto della vittoria dell'URSS nella competizione economica (per la « superiorità del sistema sovietico sul sistema americano »)⁵¹, del « risveglio dei popoli coloniali » (« il mondo capitalista, incapace di assicurare benessere e libertà, è... in arretramento in tutto il terzo mondo »)⁵² e della « presa di coscienza delle masse »⁵³ in Europa.

12. Non mancano al Congresso di Milano voci che sottolineano la « larga comunanza di vedute » (De Martino) e la « comune analisi positiva » (Lombardi) per quanto riguarda la situazione internazionale.

In realtà le due posizioni hanno questo in comune: ipotizzano ambedue una evoluzione positiva e irreversibile dell'assetto politico internazionale rispetto alla quale i socialisti europei, e soprattutto l'Europa, svolgono un ruolo tutto sommato marginale.

genza del terzo mondo e in particolare il trionfo del castrismo che « ha fatto saltare l'interpretazione yankee della Carta di Monroe ».

⁵⁰ Basso contesterà a Nenni a Milano di avere fatto un discorso da ministro degli Esteri più che da militante socialista.

⁵¹ Dal discorso di Basso a Milano.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ Dalla mozione finale Basso-Vecchietti a Milano.

Il periodo 1959-61 è il periodo in cui il PSI sviluppa al massimo le proprie attività e i propri collegamenti internazionali nel quadro del fronte neutralista. Ebbene, tra le forze omogenee, che comprendono, in prima fila, Algeri e Belgrado ⁵⁴, figura assai poco la componente europea occidentale; c'è il partito socialista popolare danese, il PSU francese e la sinistra del Labour Party e nulla più. E del resto lo stesso incontro Nenni-Bevan-Mendès France del marzo del '59 aveva avuto risultati propagandistici e politici assai scarsi.

13. L'Europa « resta d'altra parte la grande assente » di una evoluzione i cui centri motori sono comunque al di fuori di essa e « l'europesismo è al punto zero ». Così ancora Nenni al Congresso di Milano.

In ogni caso, quello che era ancora vicino al punto zero era l'europesismo dei socialisti. Il partito aveva condannato in passato i tentativi di integrazione politica — considerati ad un tempo illusori e legati alla logica di blocco ⁵⁵ — e d'integrazione militare che avrebbero accelerato la corsa al riarmo, perpetuato la divisione della Germania e conferito al nostro impegno di intervento in base all'art. 2 del Patto atlantico carattere di automaticità. E sostanzialmente ambivalente rimane l'atteggiamento nei confronti dell'integrazione economica europea, quale si veniva attuando attraverso il trattato istitutivo del Mercato comune. La decisione di astenersi (dettata anche dal desiderio del partito di dare una significativa dimensione politica alla sua riacquistata autonomia di movimento di fronte al PCI) esprimeva un desiderio di partecipazione e d'impegno del socialismo italiano, nel quadro di un processo di integrazione economica ad un tempo necessario e « neutro », cioè suscettibile di essere orientato secondo gli interessi dei lavoratori.

Queste posizioni, come si ebbe ad esprimere Basso al Congresso di Napoli, dovettero trionfare nel partito su due tipi di obiezioni: quella di coloro che decantavano le virtù quasi taumaturgiche del progresso tecnico come fattore automatico di progresso sociale e, molto più massiccia e pericolosa, quella di coloro che difendevano « l'equilibrio esistente che è un equilibrio di miseria e di arretratezza e cioè sostanzialmente una posizione conservatrice ».

L'astensione critica nei confronti del Mec coincideva da questo

⁵⁴ È questo il periodo in cui il faro jugoslavo brilla per i socialisti di più vivida luce come incarnazione stessa della « terza via » interna ed internazionale.

⁵⁵ Cfr. Pertini al Congresso di Venezia: « atlantisimo più europesismo uguale a guerra fredda: e in questo sono d'accordo con Nenni ».

secondo punto di vista con una scelta non certo facile, per un partito allora all'opposizione: l'impegno di non trasformarsi, di fronte al processo di sviluppo, in difensore degli « interessi offesi » è dei « piccoli » (artigiani, commercianti, imprese « marginali », ecc.). E corrispondeva, d'altra parte, ad una visione non catastrofica (in senso marxista) ma modernamente riformista del processo di sviluppo stesso; riformismo « programmatico » (contributo specifico di Lombardi) che era un po' la « cifra » che avrebbe contraddistinto in quegli anni l'« autocoscienza » dei socialisti nella società italiana. Ma a questa volontà di inserimento si frapponevano non poche remore e di vario tipo.

Un giudizio negativo sul trattato, da questo punto di vista, avrebbe potuto essere motivato anche dai vincoli e dalle remore che esso avrebbe imposto ad una programmazione che volesse essere realmente « incisiva » sul nostro paese. Si tocca qui un tema fondamentale: quello della possibilità e dei limiti di una programmazione nazionale. Tema il cui esame anche superficiale esorbirebbe dai limiti già così indebitamente allungati della presente nota. E che comunque, a parte i contributi del gruppo facente parte di « Problemi del socialismo », non ha in questi anni nel partito l'attenzione dovuta (ci sarà, nel 1962, un convegno sullo specifico argomento dei vincoli posti dal Mec alla politica economica nazionale, ma manterrà un carattere interno e semiclandestino, non traducendosi in indicazioni operative). Sarebbe stato, tutto sommato (come quello, inverso, della programmazione economica europea, oggetto delle attenzioni della rivista facente capo a Zagari) un problema « in anticipo » rispetto ai « tempi » in cui il partito obiettivamente operava (diventerà di attualità nel 1964, al tempo della missione Marjolin) e che lo portavano a concentrare il suo sforzo nel quadro italiano. Così Nenni, nelle sue conferenze di Bruxelles, sui « problemi del socialismo europeo » (28 marzo 1960) rifletterà ancora una volta fedelmente « l'opinione media del partito » (e la situazione generale esistente in Europa...) parlando di lotte « per la pace e la riforma di strutture » che « si prevede diversa da paese a paese » (siamo cioè in pieno quadro nazionale), lotte che tra di loro si condizionano e si sostengono soltanto « attraverso il movimento della solidarietà ».

Seconda remora, il meccanismo di costruzione dell'Europa che il Mec più o meno chiaramente poneva in essere. Nulla di più estraneo alla mentalità nonché ai principi socialisti di una unità europea da affidare ai funzionari di Bruxelles, universo « tecnocratico » e non « democratico » cioè « soggetto ad un controllo

politico », nulla di meno appetitoso del Parlamento di Strasburgo, privo ad un tempo di autorità e di rappresentatività politica (nella fattispecie per quanto riguarda i partiti italiani di sinistra). E in sostanza la richiesta di un'« Europa dei popoli », anch'essa facente parte della « tradizione » del partito, esprime — nella misura in cui non è meno « flatus vocis » propagandistico — una contestazione di questo tipo di meccanismo e una legittima, anzi pregiudiziale, richiesta di una effettiva partecipazione⁵⁶.

Terza remora: le forze politiche in gioco. E non si trattava qui soltanto della perplessità sui propri compagni di cordata del movimento operaio europeo, reduce allora di capitolazioni e sconfitte politiche (Sfio) o in fase di allineamento verso posizioni atlantiche (SPD) (il tema della non-omogeneità con le forze politiche della sinistra europea è già allora politicamente poco rilevante — almeno nell'ala maggioritaria del PSI, salvo a scomparire del tutto e « pour cause » negli anni più recenti).

L'Europa che nasce è l'Europa dei de Gaulle e degli Adenauer. Regimi autoritari e conservatori all'interno e nemici della distensione, anzi nemici della distensione perché autoritari e conservatori (e l'ostacolo maggiore per i socialisti non è quindi Adenauer ma de Gaulle).

Nel contesto di questa Europa « nazionalista e autocratica »⁵⁷ l'europeismo dei socialisti è — come le riforme preconizzate da Lombardi — contro qualcuno. È essenzialmente in chiave antigollista. Contro l'Europa della patria « costruzione di stati satelliti ». Per un'Europa « aperta » agli scambi internazionali, alle esigenze del terzo mondo e della distensione, contro quelle che si giudicano le tendenze « autarchiche » e di « chiusura » espresse dalla Francia. Contro gli ulteriori sviluppi comunitari, nella misura in cui si giudicano in qualche modo strumenti, se pure passivi, del disegno gollista. Così Vittorelli, denunciando e il veto gollista all'ingresso della Gran Bretagna e l'asse Parigi-Bonn, propone « di non sviluppare il processo integrativo finché il contegno gollista sia rimasto immutato »⁵⁸, di impostare, in sostanza, una « azione difensiva volta a mantenere la Cee in uno stato di ibernazione per un certo periodo di tempo »⁵⁹ a « congelare » cioè « le istituzioni ».

⁵⁶ Particolarmente illuminanti a questo proposito le contestazioni mosse da Santi agli europeisti — per quanto riguarda l'esclusione dei partiti e dei sindacati di sinistra, nel Convegno tenutosi all'Eliseo sulla prospettiva europea all'indomani del no gollista sull'entrata della Gran Bretagna nel Mercato comune.

⁵⁷ Cfr. P. VITTORELLI, *L'asse Parigi-Bonn*, in « Mondo operaio », gennaio 1963.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

Al di là dell'antigollismo, l'atteggiamento dei socialisti rifletteva, e riflette tuttora, una certa antinomia tra il loro impegno europeo ed il contesto in cui si trovano ad operare. Quale Europa? È una domanda pregiudiziale e paralizzante, anche per chi intenda fare proprio questo nuovo terreno di lotta. E l'aspettativa, continua e pressante, dell'entrata della Gran Bretagna (e degli altri paesi della zona di libero scambio), le richieste per l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, come tutta la visione di un'Europa « dei popoli » democratica ed antifascista, e « aperta »⁶⁰ traducono, più che una proposta specifica di « modello europeo », varie forme di insoddisfazione per i connotati che esso è, fino ad oggi, venuto assumendo.

14. Il citato articolo di Vittorelli ci conduce al periodo, a cavallo tra il 1962 ed il 1963, corrispondente all'ultimo « punto di svolta » della politica estera socialista. Parlare di punto di svolta — e datarlo per giunta — implica, certo, una notevole dose di semplificazione e di arbitrarietà. Farebbe cioè supporre una drasticità di evoluzione ed un nitore e una coerenza di atteggiamenti che non hanno, in questo caso, corrispondenza nella realtà.

Fatta questa doverosa premessa, va comunque sottolineato che la visione socialista dei problemi mondiali, quale si delinea a partire dal 1963, è sensibilmente diversa da quella del periodo precedente.

Alla visione dinamica che legava tra di loro (sia pure in modo meccanico) il progredire della distensione, del neutralismo e del socialismo, si sostituisce ora una visione che accentuando la componente di difesa della pace la lega sostanzialmente al mantenimento degli equilibri esistenti (di cui ogni modifica deve essere « rigorosamente bilaterale »)⁶¹.

Dal binomio pace-equilibrio discende in primo luogo l'atteggiamento nei confronti del Patto atlantico. Abbiamo già visto nella Carta ideologica, come il superamento dei blocchi considerato imminente ed auspicabile nel « periodo neutralista » venga ora considerato (assieme alla « messa al bando della guerra ») come il punto terminale di un lungo processo. Ma già ai primi del 1963, esso veniva considerato come un « obiettivo ideologico »⁶² cioè a lunga, lunghissima scadenza.

Ciò perché si deve riconoscere che l'« equilibrio politico-

⁶⁰ E pertanto gradita a tutti: comunisti, laburisti, americani e sovietici; per questa visione, globalmente idilliaca, cfr. il citato articolo di Vittorelli.

⁶¹ Cfr. P. VITTORELLI, *La politica estera del PSI*, in « Mondo operaio », febbraio-marzo 1963.

⁶² *Ibidem*.

militare costituito dalla presenza di un blocco militare atlantico e di un blocco di Varsavia è una delle ragioni fondamentali che hanno permesso di evitare che le tensioni esistenti... degenerassero fino a fare esplodere una terza conflagrazione generale »⁶³; che, in sostanza i blocchi sono strumenti essenziali, per quanto imperfetti, di pace.

Di conseguenza, chiedere l'uscita dell'Italia dal Patto atlantico non è più soltanto improponibile per ragioni di politica interna (come nel 1953) o inutile, nel quadro di una prevista generale dissoluzione dei blocchi (come nel 1957) ma non è nemmeno auspicabile perché modificherebbe in modo unilaterale gli equilibri esistenti: e perché i fatti di Ungheria, anzi « tutta l'evoluzione del periodo 1956-62 », provano che una tale modifica unilaterale sarebbe pericolosa e negativa per la pace mondiale⁶⁴.

Lo stesso neutralismo sopravvive, in tale contesto, soltanto come giudizio « equilibrato » cioè volutamente equidistante ed ispirato soltanto alle esigenze della pace.

Per il Vietnam dirà De Martino al Congresso di Roma nel 1965 che « è molto semplicista la tesi per cui tutto dipende dall'imperialismo americano »; di più, che è « sterile esercizio... andare alla ricerca delle responsabilità »⁶⁵. La direzione del PSI voterà un documento di condanna dell'intervento americano, ma il partito terrà sempre presente che nel Vietnam « c'è il momento della liberazione dei popoli, ma anche quello della crisi della coesistenza pacifica »⁶⁶; l'« ombra minacciosa della Cina... (che ne) investe gli orientamenti fondamentali »⁶⁷ e in tale complessa situazione occorre, di conseguenza, puntare sui negoziati con il minimo di pre-condizioni possibili (cessazione dei bombardamenti, ma anche delle infiltrazioni, partecipazione del Vietcong) senza identificarsi con nessuna delle parti.

Questo atteggiamento, che porta di conseguenza a stigmatizzare il rifiuto di Hanoi a trattare⁶⁸ e che contiene una condanna assai marcata non solo dell'ideologia ma anche dell'imperialismo cinese⁶⁹, apparirebbe anche a un osservatore il più possibile « neutrale » come di sostanziale copertura della politica americana.

⁶³ P. VITTORELLI, *La conferenza europea*, in « Mondo operaio », agosto 1966.

⁶⁴ Cfr. P. VITTORELLI, *La politica estera del PSI*, cit.

⁶⁵ De MARTINO, nell'« Avanti! » del 1° gennaio 1966.

⁶⁶ Ferri alla Camera dei deputati (14 ottobre 1965).

⁶⁷ De Martino al XXXVI Congresso (Roma 1965).

⁶⁸ In proposito cfr. ancora (tra gli altri) l'intervento di Ferri alla Camera e di De Martino al Congresso.

⁶⁹ La Cina « non perde occasione pur di consolidare la sua sfera d'influenza in Asia » (Tolloy, alla TV il 9 gennaio 1966); essa « ...è isolata... nel tentativo di

L'immagine è identica, ma specularmente rovesciata, in Europa. Anche qui il PSI considera premessa della distensione il mantenimento degli equilibri esistenti *tra* i blocchi e *all'interno* dei blocchi. Per quanto riguarda il primo aspetto il PSI propende per il riconoscimento dello *status quo* tedesco, richiesta fondamentale dell'URSS, e perciò stesso ha come avversario il revanscismo di Bonn ⁷⁰.

Per quanto riguarda invece l'equilibrio all'interno dei blocchi, l'avversario è il nazionalismo gollista. Avversario, anzi nemico principale da battere. Nemico dell'Europa: attraverso il suo nazionalismo atomico, la sua visione « confederale » e i sospetti e le suscettibilità, quindi la resistenza che il suo antiamericanismo ha risvegliato, oltre atlantico, nei confronti dell'Europa stessa ⁷¹.

Nemico della distensione: ancora perché nazionalista atomico e perché, sabotando le strutture collettive della Nato, sole suscettibili di avviare un discorso distensivo con l'Est, non è in grado di sostituirvi impossibili iniziative individuali ⁷².

Nemico infine delle potenze piccole (tra cui l'Italia), perché ha proposto, nel passato, per la Nato stessa, inaccettabili soluzioni « direttoriali »; perché oggi, uscendo dall'Alleanza, sostituirebbe alle strutture esistenti, dove tutti hanno voce in capitolo, rapporti bilaterali che accentuerebbero l'egemonia delle grandi potenze ⁷³.

In questo contesto antigollista il PSI, oltre a battersi per il rafforzamento degli istituti comunitari e per l'entrata della Gran Bretagna nel Mec dovrà promuovere « l'alleanza antigollista delle socialdemocrazie europee » e soprattutto « incoraggiare da sinistra l'azione democratica degli Stati Uniti » ⁷⁴.

15. Ora, la crisi del neutralismo socialista non sembra legata a ragioni strumentali di politica interna ⁷⁵; è il meccanismo che esso presupponeva a venire meno in alcune sue parti fondamentali, sul piano internazionale.

rompere gli equilibri esistenti » (ZAGARI, *La politica estera alla luce della linea fissata dal Congresso di Roma*, in « Mondo operaio », ottobre 1965).

⁷⁰ Per le più recenti preoccupazioni del PSI in materia cfr. P. VITTORELLI, *La crisi della Nato*, in « Argomenti socialisti », aprile 1966.

⁷¹ Per quest'ultimo punto, cfr. il già citato discorso di Nenni all'IS.

⁷² Cfr. P. VITTORELLI, nei già citati articoli su « Mondo operaio » e « Argomenti socialisti ».

⁷³ P. VITTORELLI, in « Argomenti socialisti », cit.

⁷⁴ Dall'intervento di Vittorelli al Congresso di Roma (ottobre 1963).

⁷⁵ Per quanto riguardava i socialisti il raggiungimento dell'accordo di governo poteva infatti benissimo essere raggiunto senza andare oltre la loro vecchia formulazione di « accettazione del Patto atlantico nel quadro di una sua interpretazione difensiva e geograficamente limitata ».

La Carta ideologica parla di « incoraggiamento » ai paesi neutrali. Il sostantivo è rivelatore. E riflette fedelmente una situazione in cui il processo distensivo non è stato affatto accompagnato — come invece prevedevano i socialisti — da un'avanzata politica di un terzo mondo pacifico, morale e neutralista. Al contrario, abbiamo un « mondo » che si divide in una serie di realtà diverse e spesso in dissoluzione; che non è pacifico ma fonte di contrasti e di crisi pericolose per la pace mondiale; che non condiziona i « blocchi di potenza » in nome di superiori principi morali, ma che da essi è sempre più pesantemente condizionato.

Di questa situazione il PSI prende atto. E concentrando la sua attenzione ed i suoi obiettivi sulla difesa della pace continua a « scommettere » sulla carta della distensione⁷⁶ nel quadro certo più limitato, ma a suo parere solo possibile, dell'accordo russo-americano. Tra i contenuti, certamente ancora impliciti, ma fondamentali di questo accordo sembra esserci il mantenimento degli equilibri esistenti? Ed allora il PSI farà sua questa esigenza nella sua visione dei problemi mondiali. In nome, ed in vista, dell'accordo tra i blocchi, diventerà anche atlantico.

L'adesione al modello russo-americano della distensione viene al PSI tanto più facilmente in nome della sua tradizione pacifista. La contestazione dialettica nei confronti della *leadership* delle superpotenze non è infatti portata oggi dal terzo mondo — insieme collettivo di moralità internazionale. Abbiamo invece la Cina e la Francia che si muovono secondo principi non « distensivi », ma rivoluzionari e nazionalisti, che al pacifismo sono assolutamente estranei ed aborrenti.

16. Non rientra certamente nei limiti e nei compiti di questa nota esaminare gli sviluppi ed i limiti del dialogo russo-americano; o il significato effettivo e l'eventuale conformità ai principi del socialismo di un assetto basato sul rispetto degli equilibri esistenti; o le condizioni ed i momenti di una « costruzione collettiva della pace ».

Saranno questi del resto i temi nuovi di un'analisi socialista dei problemi mondiali in cui le più recenti impostazioni non possono evidentemente essere considerate come tappa finale di un processo (di « ritorno democratico » o di tradimento che sia) ma come un momento di una elaborazione per sua natura permanente.

E che debba essere così lo prova lo stesso taglio dinamico

⁷⁶ Cfr. De Martino, Congresso di Roma (1963).

del discorso socialista sui patti e sugli equilibri esistenti, considerati come premessa e non già come finalità della distensione.

Dovrebbero nascere, da questi, problemi relativamente nuovi per la tradizione culturale socialista. Problemi non più di adesione a questo o a quel modello meccanico di evoluzione mondiale, che può implicare tutto sommato una partecipazione puramente passiva, ma di strutture e di contenuti, di responsabilità concrete.

Sono quelli della verifica delle compatibilità delle attuali strutture del Patto atlantico in ordine all'avvio di un processo, sia pure equilibrato, di distensione; quelli dei contenuti reali di una costruzione europea e dei suoi rapporti con le dimensioni nazionali.

Sono più in generale quelli di una costruzione della pace che intenda veramente essere collettiva, cioè investire tutte le forze oggi in gioco sul piano mondiale.

Future prospettive di un possibile impegno, non altro; ma su queste può opportunamente chiudersi la nostra rassegna.

LA POLITICA INTERNAZIONALE
DEL PARTITO COMUNISTA ITALIANO

La presente comunicazione concerne la politica internazionale del PCI. Cioè, più precisamente, non già quella che il PCI fa per influenzare la politica estera italiana, nel parlamento e nel paese; ma ciò che dal PCI viene fatto per condurre una propria politica sul piano internazionale, per sviluppare quella che può essere considerata una vera e propria politica estera di partito.

La comunicazione copre un periodo di oltre vent'anni, dal 1945 al 1966. Per evitare quindi una dispersione di dati e di notizie, è necessario: 1) periodizzare questo ventennio, in ordine alle successive situazioni nelle quali il PCI si è trovato ad operare; 2) fissare alcune ipotesi generali per un giudizio globale sul significato e sugli scopi della politica internazionale del PCI (sia ipotesi più ampie valide per l'intero ventennio, sia ipotesi più specifiche valide per i singoli periodi).

La periodizzazione che sembra più utile è la seguente:

1. Periodo della permanenza del PCI al governo e sino alla costituzione del Cominform (1945-47).
2. Periodo del Cominform e sino al XX Congresso (1947-56).
3. Periodo della destalinizzazione e dell'ascesa del krusciovismo (1956-61).
4. Periodo del conflitto cino-sovietico (1961-66).

L'ipotesi generale sulla base della quale interpretare la linea di politica internazionale del PCI lungo l'intero ventennio, è che tale politica è stata sempre più conservatrice che dinamica, più volta a mantenere gli equilibri esistenti che a crearne di nuovi, più tesa a seguire ed a commentare gli avvenimenti, che a prevederli ed anticiparli. In un certo senso, la politica estera del PCI ha avuto le caratteristiche negative che il PCI stesso attribuisce alla politica estera italiana, cioè di essere sempre a rimorchio e sempre in ritardo (non si entra qui nel merito di tale giudizio, essendo la nostra politica estera oggetto di relazioni *ad hoc*).

Vi è una prima e precisa ragione di questa politica internazionale del PCI. Essa è costantemente orientata sulla politica estera dell'URSS e del PCUS e quindi, in generale, tende a dispiegarsi solo dopo che si è definita e chiarita quella sovietica; e quando la politica internazionale sovietica non si definisce e non

si chiarisce, come è accaduto sovente nell'ultimo decennio, la politica internazionale del PCI viene a mancare di un fondamentale punto di orientamento.

Vi è, poi, una seconda ragione di questa caratteristica statico-conservatrice della politica del PCI, ed è la prevalente importanza che ha, per questo partito, la sua politica interna, la sua collocazione nella società italiana e nella politica italiana, oltre che il suo equilibrio interno di partito, stante che il cosiddetto centralismo democratico non ha soppresso (e tanto meno sopprime ora) differenze di orientamenti e di posizioni.

La politica internazionale del PCI, insomma, con le sue scelte ed i suoi adeguamenti, è prevalentemente in funzione di ciò che il PCI rappresenta e vuol rappresentare in Italia. Le scelte di politica internazionale vengono prevalentemente strumentalizzate a questo fine. Anche l'orientamento di principio a favore della politica sovietica è condizionato dalla scelta prioritaria del gruppo dirigente del PCI di affermarsi alla testa di un partito nazionale italiano.

È in base a queste ipotesi di fondo che si può passare all'esame della politica internazionale del PCI nei diversi periodi.

1. 1945-1947: dal governo al Cominform

È questo, naturalmente, il periodo nel quale la politica estera del PCI maggiormente si intreccia con la politica estera italiana, stante la presenza del partito al governo. In questo periodo gli obiettivi di politica internazionale del PCI sono essenzialmente due:

1. Mantenere l'Italia al di fuori dei due schieramenti che si vanno delineando tra i vincitori della seconda guerra mondiale; impedire cioè che l'Italia si orienti verso gli anglo-americani. L'onere di questo tentativo ricade per intero sul PCI, poiché, come è noto, Stalin ha già accettato a Jalta che l'Italia rientri nella sfera di influenza occidentale. L'URSS non può quindi intervenire. Ma se in Italia si sviluppasse spontaneamente, per influenza del PCI, una tendenza per così dire « neutralista », l'influenza anglo-americana verrebbe ovviamente a ridursi, senza che all'URSS possa essere rivolta l'accusa di venir meno all'accordo di Jalta.

2. Conferire al PCI l'immagine di un partito nazionale, che cioè difende i diritti dell'Italia, soprattutto in ordine alla stipulazione del trattato di pace, sviluppando proprie iniziative in direzione di altri partiti comunisti.

In pratica le iniziative del PCI non ebbero successo in ordine a nessuno dei due obiettivi. Sia la pressione volta a suggerire a De Gasperi un'azione, in vista della stipulazione del trattato che puntasse non solo sulla benevolenza anglo-americana, ma anche su cordiali rapporti con l'URSS; sia i contatti coi comunisti francesi e soprattutto iugoslavi per la risoluzione di problemi territoriali, non diedero alcun risultato. Giocò negativamente, a svantaggio del PCI, il problema emotivo di Trieste, rivendicata dalla Jugoslavia sostenuta dall'URSS. Un viaggio di Togliatti a Belgrado condusse soltanto alla proposta di una cessione di Trieste all'Italia (ma con uno statuto autonomo tipo Valle d'Aosta) in cambio della cessione di Gorizia alla Jugoslavia¹. L'esito mediocre di questa iniziativa inter-comunista indusse il PCI a non assumerne altre. Anche l'agitazione contro la firma del trattato di pace e le critiche a De Gasperi per il suo atteggiamento filo-occidentale, rimasero sul piano propagandistico e furono infine accantonate.

Queste prese di posizione del PCI in tema di politica estera avevano soprattutto lo scopo di accreditare il partito come partito « nazionale », con ciò accrescendone i titoli di legittimità per rimanere nel governo. Si trattò, come è noto, di uno sforzo vano. La pretesa del PCI di poter fare — proprio come e in quanto partito comunista — una politica più « nazionale » di quella di De Gasperi non trovò conferma nei fatti. E a partire dal 1947 l'allineamento del PCI all'URSS nella valutazione negativa del Piano Marshall (cioè dell'aiuto americano al rilancio dell'economia europea ed italiana) accreditò proprio quell'immagine del partito che esso voleva evitare, cioè la subalternità alla politica estera sovietica, la sovrapposizione degli interessi nazionali alle esigenze dello stato russo.

Allontanato dal governo, il PCI fu poi duramente criticato al momento della costituzione del Cominform, perché non aveva saputo difendere le posizioni di potere acquisite e fu esortato ad una politica più energica². È a questo punto che emerge con tutta chiarezza la linea politica internazionale che Togliatti elabora per il PCI durante il periodo staliniano.

¹ Cfr. in proposito: « Dichiarazioni del compagno Togliatti sui risultati del suo viaggio a Belgrado » (7 novembre 1946); e « Per l'amicizia italo-iugoslava » (8 novembre 1946), in *Due anni di lotta dei comunisti italiani*, senza data ma edito per il VI Congresso del gennaio 1948, pp. 158 e 164.

² Cfr. Eugenio REALE, *Nascita del Cominform*, Mondadori, Milano 1958; e la polemica tra P. Togliatti e F. Onofri in « Rinascita », agosto 1956.

2. 1947-1956: cautela con lo stalinismo

Con la guerra fredda, il PCI deve accentuare la sua scelta di schieramento a fianco dell'URSS. Il PCI la compie, ma senza mai assumere posizioni di punta che possano compromettere il suo sempre più marcato radicarsi nella realtà italiana come partito « nazionale ». Le agitazioni della fine del '47, che il partito dirige sotto pressione del Cominform, si trasformano in una normale preparazione di campagna elettorale già all'inizio del 1948³. Il PCI critica inizialmente Terracini per avere dimostrato riserve sullo schematico della dichiarazione costitutiva del Cominform, quasi a differenziare in proposito il PCI⁴. Ma poi è lo stesso Togliatti che minimizza i legami organizzativi tra PCI e Cominform, proprio quando questo organismo prende la sua risoluzione più importante, la « scomunica » di Tito⁵. Togliatti, il dirigente comunista di maggior prestigio fuori dai paesi ove i comunisti sono al potere, non accetta — e lo dirà al Comitato centrale del marzo 1956 — una funzione di primo piano nel Cominform che Stalin gli propone nel gennaio 1951, quando si trova in URSS per un periodo di convalescenza. Più che come *leader* del comunismo internazionale, egli preferisce presentarsi come *leader* del partito italiano: pur allineandosi senza riserve sulle iniziative propagandistiche del blocco sovietico — tanto nella presentazione del Patto atlantico come blocco aggressivo, quanto nella campagna antiamericana durante la guerra di Corea e in quella contro Tito e i suoi « seguaci » all'Est — torna in Italia per il VII Congresso (aprile 1951) e riduce al minimo i rapporti del PCI con lo stesso Cominform.

Questi atteggiamenti caratterizzano la politica globale del PCI, vivente Stalin, secondo la linea generale che è stata prima indicata, e cioè: *a*) nessuna assunzione di un ruolo di punta del PCI e del suo *leader* nel rafforzare i legami organizzativi dei partiti comunisti europei; *b*) ma neanche nessuna assunzione di un ruolo autonomo, di un proprio più temperato giudizio critico, rispetto ai peggiori eccessi politici e polemici del tetro stalinismo all'inizio degli anni '50.

Il PCI, insomma, paga il suo allineamento all'URSS in termini di linguaggio propagandistico, antiamericano e anti-iugoslavo, e in termini di applicazione al suo interno di metodi staliniani

³ Cfr. in proposito G. GALLI, *La sinistra italiana del dopoguerra*, Il Mulino, Bologna 1958, cap. I.

⁴ Testo di cui alla nota 1, « Questione dell'intervista del compagno Terracini », p. 311.

⁵ Testo di cui alla nota 3, cap. IV.

(scoppio del caso Magnani, gennaio 1951; non rielezione al Comitato centrale di Giuliano Pajetta, futuro dirigente della sezione esteri, perché era stato un tempo amico di Rajk, aprile 1951). Ma non svolge alcuna politica internazionale in proprio, non è il « primo della classe » in durezza staliniana, titolo che spetta al PCF sino alle manifestazioni che portano all'arresto di Duclos (maggio-giugno 1952).

Il PCI, in sostanza, non si « distingue », in questo periodo, per impegno politico, sul piano internazionale, pur non differenziandosi in alcun modo, sotto il profilo propagandistico, di linguaggio, di politica al suo interno, dalle tendenze prevalenti in questi anni staliniani. La principale preoccupazione del PCI, rispetto alla sua collocazione nel movimento comunista internazionale, non è affatto quella di svolgervi una parte propria o comunque una parte attiva, ma piuttosto di « dire » abbastanza per soddisfare l'URSS e Stalin, senza « fare » nulla che possa motivare misure repressive del governo italiano nei suoi confronti, misure che comprometterebbero lo sforzo del partito di radicarsi saldamente nella realtà politica e sociale italiana, e che sta ottenendo buoni risultati (vicesegretario Secchia).

Questa tendenza a seguire, a commentare, ad evitare iniziative che possono essere fonti di difficoltà, invece di attenuarsi si accentua addirittura dopo la morte di Stalin, allorché appare chiaro che una lotta per il potere si è aperta al vertice del PCUS, per cui la bussola di Mosca sulla quale il PCI orienta costantemente la propria politica internazionale, subisce oscillazioni imprevedibili.

Il fatto che il PCI tende ad impegnarsi assai poco, nella nuova situazione, sul piano internazionale, trova un sintomo nel fatto che il segretario del partito non ritiene opportuno accogliere l'invito sovietico di recarsi a Mosca dopo lo scoppio della crisi Berija (giugno 1953).

In questa occasione, pur nel quadro delle accuse di tipo staliniano a Berija (agente inglese dal 1919, ecc.), i nuovi dirigenti sovietici, lanciando la formula della necessità di una direzione collegiale, anticipano quelle critiche alle caratteristiche del periodo staliniano che tre anni dopo formuleranno apertamente con la denominazione di « culto della personalità ». Khruščëv, Molotov, Malenkov, Suslov sembrano concordi nell'esortare Secchia e Duclos: « Cambiate anche voi i metodi di direzione, perché se il culto della personalità, la direzione personale e la non osservanza delle regole di partito hanno provocato dannose conseguenze a

noi nell'Unione Sovietica, ancor più gravi saranno per voi, che al potere non siete ancora arrivati »⁶.

Questi suggerimenti, che sembrano riguardare puramente l'organizzazione interna del partito, in realtà contengono, in germe, la critica allo stalinismo che metterà in moto tre anni dopo tutto il movimento comunista internazionale. Su questa base, un partito dinamico quale il PCI si presenta e viene sovente presentato, avrebbe potuto adottare, se veramente fosse stato tale, iniziative di punta, una sua politica estera attiva, nei confronti degli altri partiti. Si tenga presente che è in questa fase che viene avviato in Ungheria il primo esperimento Nagy, mentre persino nella retrograda e conservatrice Bulgaria Cervenkov porta avanti con un certo vigore un processo autocritico.

Nel PCI non solo non avviene nulla di simile, ma al contrario Togliatti — sia per la preoccupazione di *leader* direttamente coinvolto nell'accusa di « culto della personalità », sia perché incerto su quanto avviene e potrebbe avvenire a Mosca — spinge al massimo l'immobilismo del PCI, imponendogli di stare fermo in una situazione comunista in movimento. Il PCI, cioè, non può svolgere un'attività politica internazionale, sia perché alle prese con problemi interni, sia perché segue cautamente ciò che avviene nell'URSS e si orienta su un gruppo dirigente esso stesso disorientato.

La tematica di questo periodo pre-destalinizzazione si può sintetizzare nel tentativo di iniziativa di Secchia e nel colpo di freno di D'Onofrio a nome di Togliatti. Scrive il primo:

« Il partito comunista dell'Unione Sovietica... non si è limitato a spiegare il caso Berija con l'opera che i nemici del socialismo vanno svolgendo... ma ha criticato apertamente gli errori e i difetti che hanno reso possibile l'opera criminale di Berija... Gli errori criticati sono stati essenzialmente i difetti nella direzione collettiva... Il principio supremo della direzione del partito comunista deve essere la direzione collettiva. Le decisioni individuali del dirigente comunista, anche se si tratta di una grande, di una forte personalità, sono quasi sempre unilaterali »⁷.

L'accenno a Stalin è avvertibile. Ma D'Onofrio, a nome di Togliatti, svuota la situazione di ogni elemento di novità:

« I problemi relativi al funzionamento del partito... sono stati posti e dibattuti dal XIX Congresso del partito comunista dell'Unione

⁶ Appunti di Secchia sulla riunione di Mosca citati dal suo collaboratore G. Senigaglia in « Azione comunista », 15 settembre 1957.

⁷ « Rinascita », luglio 1953.

Sovietica tenutosi a Mosca nel 1952 e hanno trovato nelle deliberazioni dello stesso congresso la loro soluzione di fondo nelle modifiche dello statuto del partito »⁸.

Quello del 1952 fu l'ultimo congresso staliniano, che aveva già dato « la soluzione di fondo dei problemi ». Nulla da mutare, quindi, neanche altrove, dato che, aggiunge D'Onofrio, « sbagliano... coloro i quali prendono le critiche dei comunisti sovietici al culto della personalità come una critica all'esistenza e alla funzione stessa delle grandi personalità nel partito... Dire che il compagno Togliatti è stato con Gramsci il fondatore del nostro partito e rappresenta, oggi, il migliore continuatore dell'opera di Gramsci, è riconoscere una realtà, e perciò è giusto dirlo »⁹.

Poiché, in questa fase, una politica internazionale di un qualsiasi partito comunista è dinamica se e in quanto prende atto che ha inizio una revisione critica dell'era staliniana, un partito che non prende atto di questo, con ciò stesso si mette alla coda e non alla testa delle tendenze di rinnovamento. E tale, infatti, è l'atteggiamento del PCI in tutta questa fase. Nel giugno 1954, al congresso del partito comunista cecoslovacco, a Praga, i dirigenti russi annunciano la ripresa dei rapporti con Tito. Il PCI non prende nessuna iniziativa e la crisi al vertice a Mosca nel febbraio 1955 (dimissioni di Malenkov) rafforza in Togliatti la convinzione dell'opportunità di non assumere iniziative, finché la situazione al Cremlino è tanto incerta. E la paralisi della politica estera del PCI è così marcata, che persino le sue tradizionali iniziative propagandistiche all'Ovest procedono stancamente, tanto che Longo si chiede alla IV Conferenza nazionale del partito (gennaio '55):

« Qual è la ragione della debolezza constatata nella nostra azione contro il riarmo della Germania, l'Ueo e le decisioni prese recentemente per la guerra atomica?... La commissione (della conferenza) ha indicato debolezze nel lavoro pratico del partito e debolezza nella trasposizione, nella situazione italiana, della lotta mondiale per la pace e contro le concrete misure di preparazione della guerra prese recentemente in Europa e, in particolare, in Italia »¹⁰.

È importante rilevare che « la debolezza constatata » è questo immobilismo del PCI, che attende di vedere che cosa accade nel-

⁸ « Rinascita », ottobre 1953.

⁹ « Rinascita », novembre 1953.

¹⁰ *IV Conferenza nazionale del PCI - resoconto*, Edizioni di cultura sociale, Roma 1955, p. 311.

l'URSS, sin dove questa si spinge, e se la tendenza alla distensione (trattato di pace con l'Austria, restituzione di basi alla Finlandia, conferenze di Ginevra del 1954 e del 1955, ripresa dei rapporti con la Jugoslavia) si consolidi anche dopo il ritiro di Malenkov. E infatti la tendenza si consolida, l'impostazione innovatrice di Khruščëv emerge nel suo viaggio a Belgrado per incontrarsi con Tito (giugno 1955). È una svolta che prelude quella, ben più drammatica, del XX Congresso. La sua portata è tale che anche la politica estera del PCI, pur senza mutare le sue caratteristiche di fondo, deve subire modificazioni notevoli.

3. 1956-1961: il vento dell'Est

Il periodo che si apre col XX Congresso del PCUS (febbraio 1956) e si chiude con il XXII Congresso (novembre 1961) si divide in due fasi ben distinte: nella prima il PCI deve far fronte ad eventi negativi all'Est (XX Congresso, Poznan, ottobre polacco, rivoluzione ungherese, lotta di Khruščëv contro il cosiddetto gruppo antipartito) che si protraggono sino all'estate del 1957. Nella seconda, che inizia con la Conferenza di Mosca (novembre 1957) e culmina nel volo di Gagarin (aprile 1961), il PCI trae vantaggio dal « boom » tecnologico e di prestigio dell'URSS nel periodo degli sputnik e della supremazia spaziale. Nella prima fase, vi è un abbozzo di politica internazionale del PCI presto abbandonato; nella seconda, vi è una quasi assoluta passività all'ombra del crescente prestigio sovietico.

L'abbozzo di politica internazionale del PCI ha il suo momento culminante nell'enunciazione del cosiddetto « policentrismo » anche se in realtà l'espressione di Togliatti in riferimento al movimento comunista e all'insieme del movimento definito « anti-imperialista » è assai più ambigua e sfumata (« il complesso del sistema diviene policentrico e nello stesso movimento comunista non si può parlare di una guida unica »)¹¹. Contenuta comunque in un testo che contiene osservazioni critiche sul modo col quale i dirigenti sovietici hanno affrontato la questione di Stalin, l'espressione di Togliatti appare la prima reazione di un importante *leader* comunista al rapporto segreto di Khruščëv, reso noto due settimane prima. E il testo sarà una forte carta di accredito del PCI sul piano internazionale negli anni successivi.

¹¹ È l'intervista a « Nuovi Argomenti » pubblicata anche da « l'Unità » il 17 giugno 1956.

In realtà, il PCI e Togliatti si muovono in questo periodo con la consueta cautela. A Mosca, durante il congresso, non è dal PCI che viene la proposta di costituire centri di coordinamento regionale che sostituiscano il Cominform. (La proposta può essere o del PCF, come generalmente si ritiene; oppure di qualche partito sudamericano). La stessa presa di posizione di Togliatti è frutto più della situazione interna di partito che della volontà di iniziative sul piano internazionale, anche se alla riunione del Comitato centrale dopo il XX (marzo 1956) egli ha parlato di partiti comunisti dell'Asia (soprattutto quello indonesiano) e dell'America Latina che hanno particolare interesse per l'esperienza del PCI e lo vedono come una specie di guida. Tuttavia Togliatti non si preoccupa dell'Asia o del Sudamerica, ma delle critiche interne che lo premono da destra (Amendola, Reale, Giolitti, Onofri) e da sinistra (gruppo di « Azione comunista »). La famosa intervista a « Nuovi Argomenti » viene elaborata per rispondere a questi critici e non per tratteggiare una nuova strategia comunista internazionale basata sul « policentrismo ». E quando il Comitato centrale del PCUS critica Togliatti affermando che la questione di Stalin è già chiarita (30 giugno), il segretario del PCI abbandona ogni velleità critica.

La formula del policentrismo viene sostituita da quella dei rapporti bilaterali, che erano stati inaugurati dallo stesso Togliatti col viaggio a Belgrado ai primi di giugno del 1956. Ma in seguito il PCI deve attenuare i rapporti con gli jugoslavi, dopo che questi vengono criticati dai sovietici, sotto la pressione cinese, in vista della Conferenza di Mosca (novembre 1957). E poiché i rapporti col PCF e col partito polacco non sono buoni sin dagli anni del Comintern, il PCI viene a trovarsi in una posizione del tutto marginale. Tra Togliatti e Thorez vi è una vecchia rivalità anche per l'egemonia all'Ovest, ribadita dai dissensi del 1946-47 e dalle critiche francesi al *leader* italiano durante il 1956. I polacchi rimproverano a Togliatti l'atteggiamento tenuto durante la liquidazione del primo gruppo dirigente di quel partito nel 1937, cui si aggiunge la presa di posizione di Togliatti che vede in Poznan soprattutto « la presenza del nemico »¹², secondo una versione tipicamente staliniana che Gomulka smentisce allorché torna alla guida del partito.

Questa difficile situazione, che colloca il PCI nella più completa immobilità sul piano internazionale, è compensata, a partire dall'autunno 1957, dal rilancio del prestigio sovietico (che ovvia-

¹² È il titolo dell'editoriale de « l'Unità », dello stesso Togliatti, del 3 giugno 1956. Sul problema dei rapporti coi polacchi cfr. *Togliatti 1937*, di Renato MIELLI, Rizzoli, Milano 1964.

mente si ripercuote in modo positivo anche sul PCI), dovuto alle imprese spaziali. Questo prestigio fa apparire realistico l'assoluto riallineamento del PCI al PCUS. La parallela recessione americana e gli eventi francesi del '58 fanno assumere al PCI il linguaggio degli anni '30 (la crisi del capitalismo, il pericolo fascista, il declino dell'Occidente al quale si contrappone la costante ascesa del campo socialista). Questo ripiegamento del PCI su posizioni tradizionali e le difficoltà del PCF, messo in crisi dall'avvento di de Gaulle, favoriscono comunque un avvicinamento tra i due maggiori partiti comunisti dell'Ovest, prima sulla base di rapporti bilaterali (incontro sui problemi culturali del febbraio 1958; incontro sui problemi politici del dicembre 1958) e poi con una iniziativa comune per una conferenza dei partiti comunisti dell'Europa occidentale (dicembre 1959). Lo spirito informatore di queste iniziative è una critica a fondo al Mec presentato come un processo negativo per lo sviluppo economico europeo, il che sarà poi oggetto, nel 1962, di una autocritica del PCI sviluppata da Giorgio Amendola¹³, comunque a suo tempo perfettamente allineato con quelle posizioni.

In sostanza, il periodo che va dal lancio del primo sputnik al volo di Gagarin, mostra un PCI che vive di rendita sul prestigio sovietico, che non prende assolutamente alcuna iniziativa per sviluppare gli accenni critici del 1956.

Ma mentre sembra, per usare l'espressione di Mao Tse-tung, che « il vento dell'Est soffia più forte di quello dell'Ovest », proprio la strategia internazionale che il PCC crede di poter trarre da questa convinzione fa esplodere il dissidio nel movimento comunista internazionale. Dopo le prime manifestazioni dell'estate 1960 a Pechino (consiglio generale della FSM) ed a Bucarest (congresso del PC romeno, con polemica tra Khruščëv e Peng-Tcen), il contrasto emerge chiaramente alla conferenza degli 81 partiti comunisti a Mosca (novembre-dicembre 1960), anche se avrà le sue prime manifestazioni esterne al XXII Congresso del PCUS (novembre 1961). Appunto nella Conferenza degli 81 tende a delinarsi un nuovo ruolo del PCI, una sua propria « politica estera » nell'ambito del movimento comunista internazionale.

È significativo che Togliatti, sempre cauto, non abbia voluto essere presente neanche a questa riunione, pur essendo stato a Mosca nel giugno precedente, proprio quando le prime manifestazioni del dissidio cino-sovietico ne dimostravano l'ampia portata. Il partito fu dunque rappresentato alla Conferenza degli 81 da

¹³. Cfr. gli Atti del convegno all'Istituto Gramsci, *Tendenze del capitalismo italiano*, Editori Riuniti, Roma 1962.

Longo, cui si devono gli interventi che qualificano la politica del PCI¹⁴.

Qual è il nuovo ruolo del PCI? Quello di rappresentare, in una certa misura, una base di manovra dei sovietici sulla destra del movimento, così come i polacchi e (in minor misura) gli ungheresi, per bilanciare la pressione a sinistra dei cinesi e dei loro alleati (gli albanesi e, con atteggiamenti più cauti, i partiti comunisti asiatici). In sostanza Longo, a nome del maggiore e più prestigioso partito comunista d'Occidente (il PCF è ora indebolito oltre che dalla vittoria di de Gaulle anche dall'atteggiamento ambiguo assunto nei confronti della lotta di liberazione algerina), comincia a rivolgere ai cinesi quelle critiche che Khruščëv non può ancora spingersi a rivolgere loro in un consesso internazionale. E Longo infatti insiste sulla percorribilità della via pacifica al socialismo, sulla possibilità di evitare ogni guerra con la strategia della coesistenza pacifica, sulla opportunità di non esasperare le critiche alla Lega dei comunisti iugoslavi. È sulla base di queste direttive che si sviluppa la politica internazionale del PCI nel periodo che si apre col XXII Congresso del PCUS.

4. 1961-1966: *il movimento comunista diviso*

Abbiamo visto con quanta cautela, nelle diverse circostanze, si sia mosso il PCI in tutti e tre i periodi che abbiamo considerato. Dobbiamo ora individuare la causa del maggiore dinamismo del PCI in questo ultimo quinquennio. Essa sta non già in una maggiore autonomia acquisita nei confronti del PCUS (anche se vi è questa componente, frutto del processo di divisione in atto nel movimento comunista internazionale), ma nello svolgimento di un ruolo particolare, concordato, soprattutto vivente Togliatti, tra i dirigenti del PCI e quelli sovietici. Naturalmente il PCI ha svolto questo ruolo accentuandone gli aspetti che più possono favorire la politica del partito, chiaramente interessato ad evitare una completa rottura tra il PCUS e il PCC.

Concordato coi sovietici il compito di influenzare altri partiti in senso anticinese, il PCI lo ha svolto frenando nello stesso tempo Khruščëv, via via che questi procedeva sempre più decisamente sulla via di una rottura con Pekino. L'impegno a fondo di Togliatti,

¹⁴ Cfr. *Interventi della delegazione del PCI alla Conferenza degli 81 partiti comunisti ed operai*, Sezione centrale di stampa e propaganda del CC del PCI, Roma, gennaio 1962.

volto ad evitare tale rottura, lo ha fatto sembrare, talvolta ed a taluno, su posizioni mediatrici, intermedie tra quelle sovietiche e quelle cinesi; o addirittura orientato in senso antikruscioviano. In realtà, il PCI e Togliatti personalmente, impegnato ad evitare la rottura, hanno però sempre inteso il loro compito come quello di leali alleati del PCUS, da assecondare ed al quale dare, se mai, suggerimenti di prudenza.

Togliatti svolse tale ruolo in una situazione resa più complessa, ancora una volta, dalla situazione interna del PCI. Come già nel marzo 1956, anche nel novembre 1961, al Comitato centrale che seguì il XXII Congresso del PCUS, il *leader* dovette far fronte ad una serrata critica in parte da sinistra (FGCI e « Nuova generazione »), e in parte da posizioni di tipo revisionistico, ancora una volta orientate da Amendola, che riprese il termine di « policentrismo », dandogli un significato di autonoma iniziativa del PCI nel movimento comunista internazionale, il che procurò al partito le obiezioni dei « partiti fratelli » (dure, soprattutto, quelle dei francesi e dei tedeschi). Fu solo dopo aver domato le ribellioni interne (Comitato centrale del dicembre 1961) che Togliatti poté fissare i termini dell'azione internazionale del PCI.

Il partito, a questo punto, aveva ottimi rapporti con la Lega dei comunisti iugoslavi, della quale era pur stato un difensore, anche se l'aveva criticata allorché persino Khruščëv dovette cedere alla pressione cinese (novembre 1957, dicembre 1960). Aveva migliorato i rapporti coi polacchi, e proprio a questo fine Togliatti ammette « l'erronea e catastrofica decisione » del Comintern di sciogliere il partito polacco nel 1937¹⁵. L'amicizia di Tito, sempre in viaggio nel terzo mondo, accredita il PCI in quei paesi ove occorre lavorare per controbattere l'influenza cinese. È accredita il PCI l'amicizia sempre dimostrata al FLN algerino (che è anche in relazione all'atteggiamento di altri gruppi italiani, politici come La Pira ed imprenditoriali come l'Eni), in contrasto con le citate ambiguità del PCF. Partito latino con una politica che ha dato migliori risultati di quella del PCF (che ha lasciato vincere de Gaulle nel 1958, mentre il PCI si può presentare come il partito che ha fermato il clerico-fascismo di Tambroni nel 1960); partito che ha da tempo proposto come tema centrale della sua politica il dialogo coi cattolici (che risale al voto all'art. 7 del 1947 e alla « mano tesa » per evitare la catastrofe nucleare del 1955), il PCI è inoltre particolarmente indicato per iniziare una politica di presenza nella America Latina, dove la vittoria della rivoluzione cubana crea una

¹⁵ Cfr. « Rinascita », dicembre 1961.

situazione che potrebbe dare spazio alle impostazioni strategiche del PCC.

Nel corso del 1962 il PCI inizia questa azione, senza comunque affrontare mai apertamente la portata e il significato delle posizioni cinesi, tanto che le tesi per il X Congresso del dicembre 1962 non contengono nessuna enunciazione a questo proposito, limitandosi alla polemica, tradizionale di quel periodo, contro il partito del lavoro albanese. Ma è significativo che quando il PCUS decide di affrontare la polemica pubblica col PCC, questo compito è affidato proprio a Togliatti, l'ultimo grande *leader* della III Internazionale, che critica apertamente il PCC, per la prima volta, alla tribuna di un congresso comunista; si ha contemporaneamente la critica al congresso cecoslovacco (dicembre 1962) e segue quella più aspra al congresso tedesco (gennaio 1963) alla quale Khruščëv fa seguire la proposta di interrompere la polemica pubblica. Il PCC non solo rifiuta, ma critica apertamente, in particolare, Togliatti.

Si precisa, a questo punto, il ruolo del PCI, non già di mediazione tra PCC e PCUS, ma di supporto a quest'ultimo. Quando, nella primavera e nell'estate del 1962, una mediazione era stata tentata da un gruppo di partiti europei ed extra-europei, tanto collocati a sinistra (Indonesia, Vietnam, Nuova Zelanda) quanto a destra (Svezia, Gran Bretagna)¹⁶, il PCI non vi aveva preso parte, in un periodo nel quale non vi era ancora polemica aperta tra russi e cinesi. Ma quando questa polemica si sviluppa e il PCC rifiuta la proposta kruscioviana di porvi fine, la diplomazia del PCI entra in movimento.

Evidentemente, lo scopo della polemica aperta, di cui Togliatti fu l'iniziatore d'accordo col PCUS, aveva lo scopo di esercitare una pressione sui cinesi, che svolgevano una attività « frazionistica », nel movimento comunista internazionale. Poiché la pressione non dà risultato, il PCI si impegna sempre più apertamente per combattere, col suo prestigio, l'influenza cinese. Ma intanto la situazione è resa più complessa dal delinarsi del fenomeno dell'autonomismo romeno, manifestatosi apertamente nel giugno 1963. Subito dopo, in luglio, Giancarlo Pajetta giunge a Bucarest; nel corso di un viaggio che lo porta anche a Belgrado, Sofia, Budapest. In settembre una delegazione del PCI è in Olanda, nel cui partito comunista si fronteggiano tendenze filosovietiche e filocinesi. In ottobre giunge a Roma una delegazione polacca; vi giunge anche una delegazione del partito comunista di Cipro, l'isola che si teme

¹⁶ Cfr. David DALLIN, *Diversity in International Communism*, Columbia University Press, New York 1964, p. 651.

possa divenire la Cuba mediterranea. E proprio a Cuba va subito dopo (inizio del 1964) una delegazione guidata dal *leader* della sinistra, Pietro Ingrao. È da notare che esperti comunisti già da tempo vi lavorano soprattutto nel campo della propaganda. Il PCI invia delegazioni anche in Israele (ottobre 1963) ed a Stoccolma (novembre 1963). Nella fase conclusiva di tutte queste consultazioni, Togliatti incontra Tito a Belgrado, per la prima volta dopo il già citato viaggio del 1956 (gennaio 1964).

Qual è il senso di tutta questa attività diplomatica? È noto che il PCC ha ormai contrapposto alla strategia sovietica una diversa « linea generale » fondata sui diciassette punti della lettera del PCC al PCUS del giugno 1963, contemporanea all'inutile incontro bilaterale di Mosca. Il movimento comunista internazionale si trova di fronte a due linee strategiche alternative. Ma Khruščëv vuole ridurre il problema ad una sorta di « scomunica » delle posizioni cinesi, preannunciata dalle violente repliche polemiche dell'estate 1963 ai « 17 punti » di Pekino. La sede di questa scomunica dovrebbe essere una conferenza internazionale da tenersi nel 1964.

Il PCI è ostile a questa conferenza, che ricreerebbe una situazione tipo Cominform 1948, ma con la ben più possente Cina al posto della piccola Jugoslavia. La formula del PCI è di non fare nulla, di mantenere « l'unità nella diversità » del movimento comunista internazionale. Ma il PCUS non può non reagire al « frazionismo » del PCC che porta avanti la sua « linea generale ». Lo scopo della diplomazia del PCI è quindi quello di raccogliere forze che dimostrino che è possibile controbattere il frazionismo cinese nel movimento comunista internazionale senza « scomunicare » il PCC. Il PCI tenta di convincere Khruščëv, proprio svolgendo il ruolo che con Khruščëv ha concordato, di combattere le posizioni cinesi, che si possono isolare i cinesi senza scomunicarli. Il PCI, insomma, aggiunge allo svolgimento del ruolo anticinese concordato col PCUS (o assegnatogli dal PCUS) una sua interpretazione del ruolo. Togliatti e Tito (questi ostilissimo al PCC, ovviamente, ma pure contrario alla « scomunica ») tentano, alla fine dei *raids* diplomatici del PCI, di convincere i dirigenti sovietici a rinviare ancora la prevista conferenza internazionale, per la quale premono sin dall'autunno precedente.

Nel febbraio 1964, in occasione della riunione del Comitato centrale del PCUS nel quale Suslov pronuncia la sua dura requisitoria anticinese, è ancora una volta non già Togliatti, bensì Longo a illustrare la posizione del PCI, che è sfumata, ma che in pratica è questa: il PCI non ritiene opportuna una conferenza destinata a

preparare una nuova riunione plenaria (come quelle del 1957 e del 1960) per condannare le posizioni cinesi. Ma se il PCUS ritiene di dover promuovere tale conferenza, il PCI sarà comunque presente (qui è il limite della sua pretesa autonomia; cubani e romeni, oltre ai partiti asiatici più vicini a Pekino, non vi si recheranno).

I risultati del lavoro diplomatico del PCI sono al vaglio dei dirigenti sovietici. In base ad essi, si deciderà per la conferenza. Longo è convinto di aver guadagnato tempo, pensa che il rapporto anticinese di Suslov sarà mantenuto riservato per un periodo abbastanza lungo. Ma non è così. Khruščëv intende evidentemente bruciare le tappe. Ai primi d'aprile il rapporto è pubblicato, mentre Khruščëv giunge a Budapest per pronunciarvi il primo di una serie di violentissimi discorsi anticinesi.

Comincia ora l'ultima fase della diplomazia del PCI, vivente Togliatti. Fissata la conferenza per il dicembre 1964, il PCI tenta ancora di guadagnare tempo o, comunque, di ridurre la portata della riunione. Forse questo è lo scopo del viaggio di Togliatti nell'URSS. Il suo ultimo scritto, noto come « memoriale di Jalta », è rappresentato da una serie di appunti, volti a preparare sia un eventuale colloquio con Khruščëv, sia la riunione del Comitato centrale del PCI previsto per settembre, appunti che iniziano con l'assicurazione che il partito sarà presente alla riunione che deve preparare la scomunica dei cinesi. Seguono una serie di consigli di prudenza, accompagnati però da elogi diretti a Khruščëv e al PCUS, nei confronti del quale Togliatti prefigurava la posizione che Longo avrebbe poi preso al Comitato centrale del PCI due anni dopo. Cioè: è preferibile non « scomunicare » la Cina. Ma se il PCUS insiste, bisognerà rassegnarvisi (Togliatti, insomma, avrebbe fatto come Longo; e il « memoriale » era in questa direzione; ma poiché era solo preparatorio di una fase successiva che Togliatti non visse, proprio il « memoriale » è stato invocato da Ingrao e dai suoi amici per frenare il filosovietismo di Longo al Comitato centrale del PCI dell'ottobre 1966).

Dato il contenuto del « memoriale », che riassumeva tesi che Togliatti aveva già svolto, appare poco probabile, come si disse, che Brežnev, a Roma in occasione delle esequie, abbia chiesto al PCI, a nome del PCUS, di non pubblicarlo. Ed appare del tutto normale che la « Pravda » lo abbia poi ripreso. Destituito Khruščëv, la conferenza prevista per dicembre si svolse nel marzo 1965: essa fu molto anodina, ma il PCC la criticò egualmente con grande violenza. Il PCI vi fu presente, ma non vi fu alcun ruolo da svolgere.

dato il carattere interlocutorio della riunione. E sotto questo profilo, la situazione è invariata ancora alla fine del 1966: il PCUS sembra desiderare una conferenza con una presa di posizione anticinese; ma jugoslavi e romeni sono refrattari e il PCI, ormai, attende gli eventi più che influirvi.

La sua attività diplomatica si è infatti un poco ridotta. E non sembra molto fortunata. Il viaggio di una delegazione guidata da Pajetta ad Hanoi e poi a Giakarta (primavera 1965) ha di poco preceduto il colpo di stato anticomunista in Indonesia (lo stesso Pajetta citò questo paese come esempio alla TV italiana proprio alla vigilia dell'operazione « 30 settembre »). Il viaggio di Longo ad Algeri ha di poco preceduto la caduta di Ben Bella, col quale il PCI aveva ottime relazioni, al quale pensava di fornire esperti e suggerimenti. Lo stesso Pajetta è stato al Cairo, ma la sua approvazione per il « socialismo » della Rau non ha evitato nuovi arresti tra la sinistra egiziana. Alicata ha guidato una delegazione a Cuba (che ha fatto seguito a quella di Ingrao), senza che ne sia emerso nulla di particolare, come nulla è emerso da un lungo *raid* dell'on. Renato Sandri nel Sudamerica. Il viaggio di Longo in Polonia per tentare una mediazione tra Gomulka e il cardinale Wyszynski è stato, del pari, privo di ogni risultato. E ci si può a questo punto chiedere da che cosa dipenda il prestigio internazionale del PCI, e quale peso abbia la sua politica estera, dato che, come crediamo di aver documentato, l'azione internazionale del partito è sempre stata aliena dall'assunzione di chiare responsabilità; e quando esse sono state assunte, d'intesa col PCUS, i risultati si sono rivelati assai modesti. Tenteremo di dare qualche spiegazione in alcune sintetiche conclusioni.

5. Conclusioni

Il PCI fruisce di una rendita di posizione notevole. Salvo il marginale partito finlandese (da poco al governo) è il solo partito in occidente in grado di esercitare una certa influenza in un parlamento. Ciò pesa, sia in politica interna, che in politica estera. L'essere il solo partito comunista avente tale peso avvantaggia il PCI nei confronti del PCF, tagliato fuori dal gollismo. Chi, nel movimento comunista internazionale, voglia avere un interlocutore comunista di peso di un paese capitalista avanzato, tende a rivolgersi al PCI. Nuocevano inoltre al PCF in passato il suo rigido settarismo thoreziano. (polemizzò col PCI persino per sostenere l'« im-

poverimento assoluto ») e il citato atteggiamento verso la guerra di Algeria.

Il PCI, inoltre, opera in un paese dove stanno il Vaticano e un forte movimento cattolico. Di qui gli derivano contatti ed esperienze che possono essere utili ad altri partiti che vivono in ambienti nazionali influenzati dal cattolicesimo, siano questi partiti al governo (Polonia, Ungheria, Slovacchia), oppure cerchino un loro spazio politico (America Latina). In quest'ultima, se la guerriglia non dovesse affermarsi, il « modello italiano » potrebbe essere suggestivo per partiti comunisti orientati ad operare legalmente nel sistema.

Il PCI opera, inoltre, in un paese ove le imprese pubbliche (soprattutto l'Eni) hanno sempre avuto una loro politica verso il cosiddetto terzo mondo, politica più aperta di quella di altre imprese private, occidentali e americane. Le imprese pubbliche hanno un rapporto col potere politico. Il peso parlamentare del PCI è parte (sia pure minore) di questo potere politico. Il PCI può dunque essere visto, nel terzo mondo, a torto o a ragione, come un possibile veicolo « di sinistra » per buoni rapporti con le imprese pubbliche italiane.

Da questa situazione derivano il prestigio e l'influenza del PCI, a lungo accompagnati da quelli personali di Togliatti; che, anche morto, rimane l'uomo del « memoriale di Jalta », gonfiato da una abile pubblicità che ha fatto di questo sommario di appunti una sorta di « magna charta » del comunismo moderno. Anche perché del PCI si ricordano gli aspetti positivi del passato (l'apertura culturale del 1945-46, il « policentrismo » del 1956) che la sua propaganda esalta insieme alla tradizione di una figura fascinosa come Gramsci, ben più del loro carattere contingente, provvisorio, dettato da esigenze interne che all'estero sono di solito ignorate.

Grazie a questa situazione, il PCI, pur senza assumere iniziative di ampia portata, può perseguire obiettivi di politica internazionale che si possono così riassumere:

1. Evitare, per quanto possibile, una aperta frattura nel movimento comunista internazionale, con esplicita condanna del PCC.
2. Collocarsi, legittimato, nella « sinistra europea », puntando su una presenza nel Parlamento europeo di Strasburgo e sul ruolo che la CGIL svolge, sul piano sindacale, in Europa. Giovano, a questo fine, i suoi migliorati rapporti col PCF senza Thorez, che ha gli stessi obiettivi e che può contare sulla necessità in cui si trova Mollet di ottenere un certo aiuto comunista nell'azione contro il regime gollista.

3. Presentarsi come mentore e consigliere dei partiti che perseguono una « via pacifica » al socialismo, soprattutto in paesi a forte presenza cattolica. Giova al PCI, a questo fine, il cosiddetto « dialogo », avviato con taluni settori cattolici italiani. La sua vicinanza al Vaticano può essere, inoltre, un punto di riferimento e di contatti anche per l'URSS.

Sono, dunque, le condizioni oggettive in cui opera che danno al PCI una possibilità di « fare politica estera » come partito ed una collocazione internazionale di prestigio. Perdurando queste condizioni, perdurerà tale collocazione, anche in assenza di un impegno deciso e di iniziative organiche, che il PCI non ha preso in passato (quando le condizioni gli erano più favorevoli: 1957-60) ed è difficile possa prendere ora, mentre il vento dell'Est ha smesso di soffiare più forte di quello dell'Ovest.

OPINIONE PUBBLICA E POLITICA INTERNAZIONALE
NOTE SU ALCUNI SONDAGGI DI OPINIONE

Si scrive giustamente nell'invito a questo convegno che « le questioni di politica estera sono normalmente considerate, nel nostro paese, competenza di pochi esperti i quali inoltre si muovono talvolta senza incontrarsi e senza capirsi ». Ora a me sembra che uno dei fuochi del convegno dovrebbe essere proprio quello di cercare di capire perché questo avvenga. Soprattutto perché questo avvenga in un paese che più di altri si è trovato in tutta la sua storia strettamente collegato e spesso condizionato dalla situazione politica internazionale.

La politica estera, tradizionale prerogativa del re e di un corpo di funzionari specializzati — la diplomazia — è continuata a rimanere anche in regime repubblicano-democratico materia di competenza di una cerchia relativamente ristretta di persone (LaPalombara parla di 1500 persone) che ama circondare tutte le questioni connesse alla politica estera del mistero più fitto. Nessun tentativo di suscitare su tali questioni un pubblico confronto di opinioni che vada al di là di una semplice contrapposizione di stereotipi abilmente manipolati dalle varie centrali di propaganda (partiti e stampa).

È facile constatare che il pubblico italiano è poco informato e che i quotidiani e gli altri strumenti di informazione hanno fatto in genere pochi sforzi per migliorare questa sostanziale disinformazione. Tutti i sondaggi in materia sono estremamente chiari in proposito. Su questa base di disinformazione anche le opinioni espresse hanno un valore molto relativo perché non fanno per lo più che riprodurre le immagini degli stereotipi prevalenti in un dato momento e son ben poco indicative di atteggiamenti consapevoli.

Presentiamo qui una serie di appunti che vogliono essere un primo contributo allo studio dell'opinione pubblica in Italia in rapporto ai problemi internazionali.

Partendo da alcune ipotesi di ricerca, si tenta una prima analisi di atteggiamenti di opinione degli italiani su alcuni problemi internazionali di questo dopoguerra.

Alla luce di questi dati si traggono alcune conclusioni provvisorie sui rapporti tra opinione pubblica e problemi internazionali in

una prospettiva di maggior partecipazione ai processi decisionali extra-nazionali.

1. *L'opinione pubblica: linee di ricerca e caratteristiche generali*

Considerando l'espressione « opinione pubblica » nella sua accezione più ampia, cioè ogni tipo di opinione espressa che riguardi fatti o problemi di interesse sociale, si può rilevare che 1) non si può parlare di opinione pubblica come di un fenomeno unitario bensì di *opinioni pubbliche*¹, salvo accertare empiricamente l'esistenza, su un dato problema, in un dato momento di un'opinione pubblica maggioritaria o prevalente; 2) non si può considerare la stampa come l'espressione *dell'opinione pubblica*², essendo essa solo uno dei tanti canali tramite il quale le opinioni si manifestano; 3) i modi di espressione dell'opinione sono molteplici e molteplici sono gli strumenti mediante i quali l'opinione si può analizzare e valutare. Numerosi e di varia natura sono i canali tramite i quali l'opinione si esprime: con la stampa (quotidiana e periodica), la radio e la televisione, le elezioni, i programmi dei partiti, i dibattiti parlamentari, i comizi, le associazioni ecc.; si può analizzare e valutare applicando le varie tecniche elaborate dalla sociologia — dall'analisi del contenuto alla sociologia elettorale, fino ai sondaggi di opinione con i quali si sollecitano le opinioni e le si quantificano — e usando un metodo comparativo di analisi, storico e sociologico.

Perciò chi volesse avere un quadro abbastanza completo di quelle che sono state in un dato periodo storico le tendenze dell'opinione pubblica su un dato tema (per esempio la politica estera) dovrebbe studiare tutti i vari canali o mezzi che sono serviti a comunicare o a diffondere le opinioni. Se in quel dato periodo storico si sono svolti dei sondaggi di opinione, i cui risultati sono stati raccolti e resi pubblici, si potranno utilmente analizzare.

L'analisi dei sondaggi d'opinione, basati sulla tecnica del campione, fornisce dati che si possono generalizzare. Non sempre è possibile da questi dati — ma ciò dipende dalle tecniche usate per la scelta del campione e dal tipo di rilevazione adottata (interviste

¹ In questo senso si veda I. WEISS, *Il potere di carta*, Utet, Torino 1965, p. 52 ss.

² Da un esame per esempio delle tendenze politiche dei quotidiani fatta dal Weiss nel 1964 si ricava che esiste una grande disparità tra queste e le tendenze politiche dell'elettorato.

semplici, interviste in profondità, questionari, ecc.) — ricavare le sfumature di opinioni o le motivazioni, ma si possono cogliere con notevole approssimazione le grandi correnti di opinione, le tendenze prevalenti in un dato paese, area geografica, gruppo professionale, gruppo di età, ecc.

L'analisi dei risultati elettorali d'altro lato dà un quadro molto più preciso degli atteggiamenti di opinione in ordine alle preferenze politiche, ma la preferenza politica non esaurisce il campo delle possibili opinioni del pubblico che in concreto spesso divergono, sui singoli problemi, dalle opinioni del partito o del candidato per cui hanno votato.

L'analisi di documenti pubblici di vario genere (di partito, di governo, della pubblica amministrazione, del parlamento, di associazioni, ecc.) consente di conoscere altri « settori » dell'opinione pubblica, generalmente di quella parte estremamente ristretta che partecipa direttamente ai processi decisionali e la cui opinione è importante perché è quella che più delle altre — quelle della massa dei cittadini senza potere — è in grado di essere comunicata e di influenzare direttamente o indirettamente lo stesso processo di formazione dell'opinione.

L'analisi della stampa e della Rai-Tv (analisi delle strutture e analisi del contenuto) infine fornisce i dati sui promotori dell'informazione, sulla qualità e quantità della stessa e sulle opinioni spesso sfumate e motivate — di chi scrive o di chi promuove (editori, direttori, partiti, ecc.).

È errato pensare che da un'analisi della stampa si possa ricavare un'immagine della pubblica opinione, anche se spesso capita — nel linguaggio corrente — di sentire considerare la stampa come portavoce della cosiddetta « pubblica opinione ». Questo può avvenire, è avvenuto e avviene in alcuni paesi e anche da noi in certe circostanze e per singoli problemi, ma non avviene abitualmente e istituzionalmente nel senso che la stampa del nostro paese si proponga realmente come obiettivo quello di essere portavoce dell'opinione pubblica, anche se può lasciar credere che così sia.

A questo proposito mi sembra si possa dire che per la nozione di opinione pubblica sia avvenuto e sia tuttora in corso lo stesso *processo di mitizzazione* in atto per la nozione di classe operaia. Vale a dire che la stampa si autodefinisce rappresentante o portavoce dell'opinione pubblica così come certi partiti socialisti o comunisti si definiscono rappresentanti della classe operaia: si parla spesso in nome di una mitica opinione pubblica così come in nome di una mitica classe operaia. Ora, sia l'una che l'altra esiste solo

in quanto venga accertata sociologicamente³. Credo si possa perciò concordare con quanto scrive Rabier⁴: « non vi è un'opinione pubblica quasi entità assoluta, ma fenomeni collettivi d'opinione, atteggiamenti espressi e comportamenti osservati in relazione a un determinato fenomeno, in un momento dato, in un gruppo sociale determinato ». Sono proprio questi fenomeni collettivi d'opinione che si possono rilevare e studiare. Uno dei modi coi quali si possono studiare è costituito dalle inchieste per sondaggi che ci daranno un'immagine vera anche se « insufficiente » perché « parziale, superficiale e passiva ».

Studiare il fenomeno dell'opinione pubblica con questo tipo di approccio, sperando cioè canali e tecniche diversi, consente di costruire una specie di « mappa » delle opinioni, di apprezzare quindi le diverse sfumature e il rapporto intercorrente tra le varie opinioni espresse e i centri di potere e il grado di rispondenza delle decisioni prese da questi alle opinioni pubbliche prevalenti. Da un lato infatti abbiamo i dati raccolti con l'analisi dei sondaggi e la sociologia elettorale che ci danno il quadro delle opinioni dei « senza potere », cioè della generalità dei cittadini, e dall'altro quelli raccolti con l'analisi della stampa, della radio-televisione e degli altri documenti che ci danno il quadro delle opinioni degli uomini e dei gruppi al potere. Questo tipo di analisi può essere quindi un contributo notevole allo studio dei processi decisionali ai fini di valutare il peso e l'influenza dell'opinione pubblica. Si può anche dire che consente di meglio apprezzare i rapporti tra società civile e società politica⁵.

Sulla base di un rapido esame del materiale esistente si pos-

³ V. per la nozione di classe F. ONOFRI, *Classi, strutture sociali, potere*, « Tempi Moderni », n. 14, luglio-settembre 1963.

⁴ *L'opinion publique et l'Europe*, testo ciclostilato, Bruxelles, 22 marzo 1966, p. 1.

⁵ La ricerca sul tema opinione pubblica e politica internazionale dovrebbe svolgersi su due piani: da un lato lo studio dell'opinione pubblica « generica », dall'altro dell'opinione pubblica « qualificata », cioè di chi direttamente o indirettamente *partecipa* al processo.

Il primo ostacolo a un'indagine esauriente è costituito dal fatto che non abbiamo a disposizione materiale su sondaggi di opinione che siano stati esperiti in questi venti anni sulla politica internazionale dell'Italia — essendo quelli disponibili, come vedremo più avanti, estremamente lacunosi in proposito. In mancanza di questa fonte diretta di accertamento dell'opinione si dovrà ricorrere ad altre tecniche che ci forniscono dati sulle tendenze di opinione: 1) analisi dei risultati elettorali (esistono in proposito numerosi studi, vedasi in particolare A. SPREAFICO e J. LAPALOMBARA, *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Edizioni di Comunità, Milano 1963, che contiene anche uno studio sui temi di politica estera); 2) ricavare indirettamente dati e indicazioni dall'esame della stampa e del materiale radio-televisivo (per es. sul significato da dare a certe manifestazioni collettive tipo scioperi, dimostrazioni, comizi, ecc. come espressione di opinioni); 3) esaminare materiali

sono formulare considerazioni di carattere generale che andrebbero contestualmente verificate.

L'*informazione* sui fatti di politica internazionale è scarsa e di cattiva qualità sia a livello degli organi decisionali interessati che spesso non si informano reciprocamente delle iniziative prese (vedi in proposito la ricerca di De Benedetti sul ministero degli Esteri) sia, soprattutto, a livello dell'informazione per il pubblico (fornita dagli strumenti pubblicitistici o radio-televisivi) che si avvale a seconda delle sedi di un *linguaggio* specialistico difficilmente comprensibile per i « non addetti ai lavori » oppure di un linguaggio « pressapochistico » ispirato al formalismo giuridico e cancellieresco che informa spesso i documenti ufficiali oppure di un linguaggio immaginifico e stereotipato.

Scarsa è la *diffusione* degli strumenti pubblicitistici ⁶ e in particolare della stampa quotidiana (un quotidiano ogni 10 abitanti) ⁷ e l'indice di *lettura* delle notizie politiche è basso (il 50% dei lettori del quotidiano legge le notizie politiche contro l'86% che legge le notizie locali). (Gli alti indici di ascolto della radio e della Tv rimediano solo in parte al fenomeno del basso indice di lettura dato il diverso tipo dell'informazione radio-televisiva e la qualità non sempre buona della stessa). Ne consegue un basso livello d'in-

di vario tipo, per es. la corrispondenza del pubblico ai giornali o alla Rai-Tv su temi di politica estera. Questa parte della ricerca è la più delicata sia per la mancanza di materiale di documentazione sia per la mancanza di precedenti in proposito. La seconda parte della ricerca è più agibile esistendo oltretutto numerosi articoli e studi che hanno affrontato questo aspetto sia pure non deliberatamente nell'ottica di uno studio di opinione pubblica. Soprattutto per la parte relativa alle opinioni dei partiti, del governo e del parlamento non mancano analisi e studi (numerosi sono stati presentati anche a questo convegno). Dove più mancano studi è nel settore della stampa quotidiana e periodica dove si possono segnalare solo gli studi di I. Weiss, S. Carcano e pochi altri, le suggestive e stimolanti riflessioni di E. Forcella e in quello della Rai-Tv dove si possono segnalare alcuni studi del tipo di quello noto della De Rita che si sono prevalentemente limitati ad analizzare l'universo dei ricettori (ascoltatori e spettatori) più che le caratteristiche e le opinioni dei promotori.

⁶ Da una recente indagine campionaria svolta dall'Istat per conto del servizio informazioni della Presidenza del Consiglio si ricava che l'11,3% delle famiglie italiane legge solo quotidiani, l'11,3% legge solo periodici, l'1% legge solo libri, il 4% legge libri e periodici, il 2,8% libri e quotidiani. Le famiglie che non leggono affatto sono in complesso il 71%.

⁷ I dati in proposito variano secondo le indagini, per esempio nell'indagine Otipi del 1963, che considerava lettore chi aveva letto un quotidiano il giorno precedente l'intervista, si ricava che i lettori di quotidiani sono il 35,5% della popolazione (48,6% nel nord-ovest, 38,3% nel nord-est, 36,4% nel centro, 20,6% nel sud, 25% nelle isole). Dall'indagine promossa dal Movimento di opinione pubblica e svolta dalla Doxa nel giugno 1964 si ricava che il 48% degli intervistati non legge mai o quasi i quotidiani, di questi il 15% dichiara che i quotidiani non lo interessano, il 27% che non ha tempo per leggere, il 10% che costano troppo, il 10% che è analfabeta, che non capisce quello che legge, che non ci vede.

formazione regolarmente confermato da tutti i sondaggi in merito, dei fatti politici e in maggior misura di quelli internazionali (si veda a questo proposito il sondaggio, più avanti citato, *L'opinione pubblica e l'Europa dei Sei*, estremamente significativo anche per i raffronti europei). Mancano quindi le condizioni di base per una partecipazione cosciente, sia pure limitata al solo livello della manifestazione delle proprie opinioni ⁸.

L'opinione pubblica di converso presenta delle caratteristiche abbastanza elementari: larga diffusione di immagini e opinioni stereotipate, mancanza di opinioni personali basate sulla conoscenza degli elementi di fatto. In queste condizioni si può ragionevolmente ritenere che l'impatto o l'influenza dell'opinione pubblica sulle decisioni di politica internazionale dell'Italia sia estremamente ridotto ⁹.

Non sembra perciò azzardato dire che: 1) la scarsa informazione del pubblico, riconducibile alle caratteristiche strutturali della politica dell'informazione in Italia ¹⁰, non consente la formazione di opinioni consapevoli; 2) il processo decisionale si svolge al di fuori di ogni vero dibattito pubblico e di ogni serio confronto con la pubblica opinione che non ha modo di manifestarsi e di esprimersi; 3) manca perfino quella forma elementare di consultazione della pubblica opinione che sono i sondaggi di opinione che assolvono in altri paesi una duplice funzione democratica consentendo a chi decide di verificare il grado di consenso e a chi viene sollecitato

⁸ Dalla citata indagine promossa dal Movimento di opinione pubblica si ricava che il 53% degli italiani non parla mai di politica, che il 31% ne parla qualche volta, che solo il 15% ne parla spesso. Dalla stessa indagine si ricava anche che l'86% degli italiani dichiara di non partecipare a riunioni private in cui si discute dei problemi politici e sociali del momento.

⁹ Per esempio, sempre in occasione dello stesso sondaggio di cui alla nota precedente, fu fatta la seguente domanda: « Secondo lei, l'opinione pubblica italiana, cioè la massa dei cittadini informati, partecipa alla discussione su questi problemi [si trattava di una serie di problemi — dalla scuola, al referendum, al diritto di sciopero, alla Carta costituzionale — sui quali era stata fatta una precedente domanda per conoscere il grado di importanza e per la quale si registrava un'alta percentuale di "non so" dal 60% al 15% (scuola) N.d.A.] e fa sentire la sua voce? ». Le risposte si distribuivano nel seguente modo:

Sì, partecipa e fa sentire la propria voce	18%	Non capisco	13%
Sì, partecipa ma non fa sentire la propria voce	22%	Non so	27%
Non partecipa alla discussione e non fa sentire la propria voce	19%	Altre risposte	1%

¹⁰ V. « Tempi Moderni », n. 26, scheda n. 445, *Il quotidiano in Italia*.

di esprimere la propria opinione e di farla pesare nel processo decisionale.

Queste considerazioni possono servire a indicare, in linea prescrittiva, la via da battere per tentare anche nel campo della politica internazionale quella « saldatura » tra società civile e società politica che sta alla base di un buon funzionamento del sistema democratico. Si tratta infatti da parte di chi si propone un armonico sviluppo democratico di adattare il processo dell'informazione alle esigenze di una società di massa (riforma democratica della Rai-Tv, ristrutturazione del quotidiano, largo impiego — con i dovuti controlli e le dovute garanzie — dei sondaggi di opinione) e di sollecitare la creazione di nuovi e più adeguati strumenti di partecipazione ¹¹.

2. *Atteggiamenti dell'opinione pubblica nei riguardi di alcuni problemi internazionali del dopoguerra*

Mi limiterò ad esaminare alcune tendenze di opinione quali si sono manifestate in questi venti anni e quali sono state rilevate e misurate da una serie di sondaggi di opinione esperiti dalla Doxa i cui risultati sono raccolti nei due volumi, *Il volto sconosciuto dell'Italia* ¹².

I due volumi della Doxa raccolgono i risultati di 396 sondaggi che vanno dal 1946, anno di fondazione dell'istituto, al 1965, raggruppati per argomento: dalla vita quotidiana alla famiglia, dal cittadino e lo stato agli affari internazionali, dall'informazione all'istruzione, ai problemi economici e sociali. I sondaggi concernenti gli « affari internazionali » sono 36 (circa il 10% del totale), 19 nel primo volume che si riferisce agli anni 1945-55 e 17 nel secondo che si riferisce agli anni 1956-65.

I sondaggi sono raggruppati nel primo volume (A) sotto i seguenti capitoli: 1) Le grandi potenze, 2) Gli Stati Uniti d'America e l'URSS, 3) La questione di Trieste, 4) Varie; nel secondo (B): 1) America e Russia, 2) Organizzazioni internazionali, 3) Problemi internazionali diversi.

Di questi sondaggi ¹³ 9 sono internazionali, si tratta cioè di

¹¹ V. in questo senso quanto va scrivendo da qualche tempo la rivista « Tempi Moderni », soprattutto nn. 21 e 27-28.

¹² Giuffrè, Milano 1956 e 1966.

¹³ I sondaggi sono rispettivamente i seguenti:

A. 1: 1) stereotipi e tensioni internazionali (luglio 1948) (sondaggio internazionale); 2) le grandi potenze e l'Italia (ottobre 1946); 3) l'imperialismo delle grandi

sondaggi tenuti sugli stessi argomenti e nello stesso periodo in più paesi, 6 sono sondaggi locali (3 a Trieste e 3 sondaggi internazionali svolti solo in una, due o tre grandi città), 1 è un sondaggio sui parlamentari.

I sondaggi si distribuiscono negli anni con questa progressione: 1958, 6 sondaggi; 1953, 5 sondaggi; 1946 e 1948, 4 sondaggi; 1947, 3; 1949, 1956, 1957, 1962, 2; 1950, 1952, 1955, 1959, 1960, 1961, 1963, 1; per gli altri anni, vale a dire per il 1951, 1954, 1964 e 1965 non viene pubblicato alcun sondaggio.

Si può notare che i sondaggi si tengono più numerosi in anni di consultazioni elettorali politiche (1948, 1953, 1958). Si può anche rilevare che i sondaggi più numerosi e per certi aspetti più significativi sono quelli svoltisi nei primi anni del dopoguerra nel triennio 1946-48¹⁴. Tentando una classificazione per argomenti si può notare che il maggior numero di sondaggi riguarda diretta-

potenze e la guerra (agosto-settembre 1947 e agosto-settembre 1948) (sondaggio internazionale); 4) il trattato di pace (ottobre 1946); 5) la ratifica del trattato di pace (ottobre 1947); 6) il Patto atlantico (novembre 1948); 7) la coesistenza (aprile 1953); 8) Roosevelt, Churchill, Stalin (aprile 1953).

A. 2: 1) il disarmo degli Stati Uniti (ottobre 1946); 2) il Piano Marshall (gennaio 1948) (sondaggio internazionale); 3) Eisenhower e l'opinione pubblica italiana (gennaio 1952); 4) Italia e America (novembre 1953); 5) Italia e Russia (novembre 1953).

A. 3: 1) il Territorio libero di Trieste (febbraio-marzo 1947), Città di Trieste; 2) i triestini e il Piano Marshall (marzo-aprile 1949), Città di Trieste; 3) le elezioni amministrative a Trieste (marzo-aprile 1949), Città di Trieste; 4) la questione di Trieste e il ministro Pella (novembre 1953).

A. 4: 1) truppe straniere in Italia (ottobre 1946); 2) gli Stati Uniti d'Europa (marzo-aprile 1950) (sondaggio internazionale).

B. 1: 1) la Russia e l'Occidente (novembre 1955); 2) il tramonto di Stalin (aprile 1956); 3) gli avvenimenti ungheresi e l'opinione pubblica italiana (marzo 1957); 4) gli incontri Eisenhower-Khruščëv (agosto 1959) (sondaggio internazionale); 5) America e Russia: chi è più forte? (febbraio 1962).

B. 2: 1) Patto atlantico e comunismo (ottobre 1958); 2) la Nato e gli incontri di Parigi (gennaio 1958); 3) l'opinione pubblica e l'Europa dei Sei (febbraio-marzo 1962) (sondaggio internazionale).

B. 3: 1) un sondaggio internazionale sugli avvenimenti del Medio Oriente (3 novembre 1956), Roma e Milano; 2) reazioni dell'opinione pubblica mondiale al lancio del primo satellite artificiale (16-17 ottobre 1957), Roma, Milano, Napoli; 3) basi per il lancio di missili in Italia? (gennaio 1958); 4) Libano e Medio Oriente (18-19 luglio 1958), Milano (sondaggio internazionale); 5) un giudizio sulla politica estera del primo governo Fanfani (ottobre 1958); 6) le opinioni dei parlamentari di sette paesi sui maggiori problemi interni e internazionali (100 parlamentari) (gennaio-aprile 1958); 7) relazioni diplomatiche dell'Italia con altri paesi (marzo 1960); 8) l'avventura del Santa Maria (gennaio 1961); 9) notorietà e popolarità di 12 statisti stranieri (aprile 1963).

¹⁴ Anche se per questi sondaggi le tecniche di rilevazione erano più imperfette e la formulazione dei questionari si prestava all'accusa di parzialità, il che porta ad inficiare i risultati così raccolti.

mente o indirettamente la questione della pace e della guerra sia che si tratti della guerra fredda e della coesistenza pacifica (4) sia che si tratti della Russia e dell'America (10) sia che si tratti del trattato di pace italiano (3) sia che si tratti di organismi internazionali (4) o di avvenimenti internazionali (3).

Sui problemi europei vi sono due sondaggi; sull'argomento più specifico della politica estera italiana (a parte i tre sul trattato di pace sopra citati) ve ne sono solo tre, uno che riguarda le basi missilistiche in Italia, uno la politica estera del primo governo Fanfani, uno le relazioni diplomatiche dell'Italia con altri paesi. Quattro sondaggi, di cui 3 a Trieste, riguardano la questione di Trieste. Altri sondaggi riguardano soggetti di scarso rilievo e interesse, la notorietà e la popolarità di dodici statisti stranieri, l'avventura del Santa Maria. Uno, infine, è un sondaggio internazionale tendente ad accertare l'opinione dei parlamentari su alcuni problemi interni e internazionali del momento.

Da queste sommarie precisazioni emerge che il nostro maggior istituto di sondaggi di opinione (l'unico anzi esistente in Italia per questo tipo di sondaggi) ha svolto sui temi della politica internazionale un numero di sondaggi estremamente limitato in rapporto al complesso dei sondaggi svolti, senza un criterio d'insieme che possa consentire di seguire nel tempo l'andamento delle tendenze d'opinione pubblica nel nostro paese sia perché, tranne poche eccezioni (Russia e America), non si ripetono nel tempo sondaggi sugli stessi argomenti, sia perché l'arco degli argomenti è estremamente limitato.

Questo fatto sta se non altro a testimoniare la scarsa sensibilità nel nostro paese, nei dirigenti politici e giornalistici, all'opinione della gente; non si sente evidentemente il bisogno di promuovere sondaggi di opinioni ricorrendo a un istituto specializzato per l'esecuzione dell'indagine, per controllare il grado di informazione e l'opinione del pubblico sui massimi problemi mondiali. Il fatto è anche riconducibile alla scarsa fiducia, velata di ironica sufficienza o saccenteria, che molti dirigenti politici e giornalistici hanno per le tecniche di rilevazione dell'opinione pubblica che come tutte le tecniche sono neutrali e perfettibili ma le cui lacune non giustificano affatto il loro non uso, proprio ai fini di quel maggior interscambio di comunicazioni tra dirigenti e diretti da più parti auspicato cui i sondaggi di opinione indubbiamente contribuiscono come ben sa chi ne fa largo uso in altri paesi democratici o chi anche nel nostro paese si avvale dello stesso principio quando con tecniche più rozze e meno raffinate si propone di « tastare il polso

di un mercato » per preparare una campagna pubblicitaria, introdurre modifiche nella confezione o nella qualità di un suo prodotto e via dicendo.

Nonostante questi limiti, cui si devono aggiungere quelli conaturati a questo tipo di indagini — non rappresentatività in assoluto del campione, questionari non sempre neutrali, livello degli intervistatori, ecc. — questi trentasei sondaggi ci possono dare delle utili informazioni su alcune caratteristiche dell'opinione in Italia in rapporto sia al suo grado di informazione, sia ad alcune tendenze generali, sia in relazione a specifici fatti e alle tendenze di opinione di altri paesi.

Esaminiamo questi sondaggi isolando alcuni temi in ordine: a) al grado di informazione, b) agli atteggiamenti nei riguardi di altri paesi, c) alle opinioni sui temi del disarmo e della distensione, d) ad alcuni giudizi sulla politica estera italiana.

a) *Grado di informazione.* - La tendenza prevalente è quella di un livello piuttosto basso di informazione.

Solo nei casi in cui i sondaggi si svolgono nei giorni immediatamente successivi a un avvenimento clamoroso il livello di informazione è alto (ad es. 97% i fatti di Suez nel novembre 1956, 97% lo Sputnik dell'ottobre 1957, 72% il « caso » Galvaio nel 1961).

Un'eccezione alla tendenza generale è rappresentata da un sondaggio tenutosi nel marzo 1957 sui fatti d'Ungheria. Infatti, nonostante fossero trascorsi alcuni mesi dagli avvenimenti, alla domanda di indicare il più importante avvenimento internazionale degli ultimi 5-6 mesi il 54% degli intervistati indicò i fatti di Ungheria (solo il 10% rispose non so) e alla seconda domanda che chiedeva di ricordare altri importanti avvenimenti internazionali il 25% indicò i fatti di Ungheria; sicché in complesso quasi l'80% mostrava di considerare importanti quegli avvenimenti e quindi di esserne informato (ciò è tanto più significativo se rapportato al fatto che dall'indagine Otipi del 1963 risulta che il 48% degli italiani non legge i giornali)¹⁵.

¹⁵ Proprio per questo elemento di grande interesse che i fatti di Ungheria ebbero per l'opinione pubblica, il sondaggio è uno dei più interessanti e consente fra l'altro di misurare le reazioni suscitate dagli avvenimenti ungheresi tra i comunisti. Per esempio, questi sono i più riluttanti ad ammettere che quegli avvenimenti siano stati i più importanti degli ultimi mesi (solo il 32% contro il 46% dei socialisti, il 62% della DC, il 67% della destra), la reazione principale sia per i sostenitori del PCI che per quelli del PSI è di sorpresa e di incredulità, sono in maggioranza tra i comunisti quelli che non credono al carattere popolare della rivolta, ma tra essi vi è anche un gruppo (circa un quinto) di non ortodossi.

Ricordiamo alcuni esempi.

Sul *trattato di pace* sono stati tenuti due sondaggi: in quello dell'ottobre 1946 alla domanda « Lei sa che cosa è stato stabilito a Parigi circa il nostro confine con la Francia? » il 43% degli intervistati dà una risposta precisa, il 30% imprecisa, il 27% errata, e alla domanda « Conosce le proposte dei quattro Grandi relative alle province della Venezia Giulia: Gorizia, Trieste, Pola e Fiume? » il 30% dà risposte esatte per tutte le province e il 34% risponde « non so » o dà una risposta errata. Quel che è significativo in questo sondaggio è che alla domanda successiva « Se il trattato di pace ci imponesse le mutilazioni suddette che cosa converrebbe di più all'Italia » solo il 19% dichiara che occorre firmare il trattato, mentre il 46% dichiara di rifiutare la firma e il 31% dichiara di rinviarla.

Nel 1946 si nota una discreta conoscenza dei problemi e una netta presa di posizione in difesa degli interessi nazionali.

Il secondo sondaggio fu fatto nell'ottobre 1947. Il trattato era stato ratificato dall'Assemblea costituente il 31 luglio precedente con una votazione che aveva dato in percentuali i seguenti risultati: a favore della ratifica 64%, contro la ratifica 17%, astenuti 19%. Alla prima domanda: « Lei sa se l'Assemblea costituente abbia ratificato o no il trattato di pace? » il 53% degli intervistati rispondeva sì, il 47% rispondeva « non so » o dava una risposta errata. Il grado di informazione diminuisce rispetto al sondaggio dell'anno precedente anche se va detto che si trattava in questo secondo caso di una domanda più specifica che si riferiva a una questione di qualche mese prima. Alla domanda « Se lei fosse stato chiamato a votare sul progetto di legge, avrebbe votato a favore o contro la ratifica? » il 42% rispondeva a favore, il 29% contro e il 29% era incerto: ecco un caso in cui l'opinione pubblica generica si differenzia notevolmente dall'opinione dei parlamentari.

Un altro sondaggio tendente ad accertare il grado di informazione è quello del gennaio 1948 sul *Piano Marshall*. Alla domanda « Lei ha sentito o letto qualcosa del Piano Marshall » il 78% degli intervistati rispondeva sì (in Francia il 91%; in Inghilterra l'89%). Alla domanda « Lei è favorevole o contrario al Piano? » il 65% rispondeva che era favorevole, il 14% contrario, il 21% senza opinione; in questo caso a differenza del precedente sondaggio il rapporto tra opinione pubblica generica e opinione politica si è invertito. Gli italiani quindi, stando a questi due sondaggi, non erano inclini a firmare il trattato di pace e erano favorevoli al Piano Marshall.

Con il sondaggio del gennaio 1958 sugli incontri di Parigi della Nato la tendenza generale è pienamente confermata: alla domanda « Lei sa che cosa significa la sigla Nato? o almeno di che tipo di organizzazione si tratta? » solo il 5% degli intervistati forniva una risposta esatta e ben il 48% rispondeva « non so ».

Dal 58% al 68% degli italiani non sa se l'Italia mantiene o meno relazioni diplomatiche con alcuni paesi. Lo si ricava da un sondaggio del marzo 1960.

Dal sondaggio su « L'opinione pubblica e l'Europa dei Sei » si ricava inoltre che il grado di informazione in Italia sui problemi europei è di gran lunga il più basso in Europa:

Grado di informazione sui problemi europei

	R.F.T.	Belgio	Francia	Italia	Olanda	Europa
Bene informati	25	14	22	4	29	18
Abbastanza informati	29	26	29	11	31	24
Mediocrementemente informati	8	6	10	8	3	8
Poco o pochissimo informati	14	27	18	13	24	16
Non informati	24	27	21	64	13	34

b) *Atteggiamenti nei riguardi di altri paesi.* - Il maggior numero di sondaggi riguarda le opinioni degli italiani sulla Russia e l'America. Gli atteggiamenti nei riguardi di questi due paesi sono legati a motivazioni ideologiche e di partito ma vi giocano anche altri elementi quali la posizione assunta da questi due paesi nell'immediato dopoguerra, sulla questione del trattato di pace, la guerra fredda, la destalinizzazione e l'avvio del processo di distensione.

Caratteristiche abbastanza costanti dell'opinione sono un forte sentimento antibritannico (v. sondaggi del novembre 1953 su « Italia e America » e « Italia e Russia »¹⁶), una netta simpatia per gli americani, diffidenza e paura nei confronti dell'URSS.

Nel 1946 (ottobre) l'orientamento dell'opinione era chiaramente favorevole agli *Stati Uniti d'America*: alla domanda: « Secondo lei quale fra le quattro potenze maggiori è meglio disposta verso l'Italia » il 76% rispondeva gli Stati Uniti, il 9% l'URSS, l'8% « non so », il 5% la Gran Bretagna, il 2% la Francia.

¹⁶ Da un sondaggio del novembre 1953 emerge un forte sentimento antibritannico: nell'ambito di una serie di domande sui rapporti Russia-Italia vi si trova anche questa: « Secondo lei quale dei seguenti paesi si è mostrato dopo la guerra più ostile all'Italia? » a cui il 41% degli intervistati rispose l'Inghilterra, contro il 37% che rispose la Russia, il 2% la Francia e l'11% tutti e tre.

Le opinioni sono, salvo eccezioni, conseguenze di processi di mitizzazione e di acritica accettazione degli stereotipi più diffusi: l'America patria del benessere, la Russia patria del comunismo ecc.

Secondo l'orientamento politico dei giornali letti abbiamo la seguente ripartizione:

<i>Potenze meglio disposte verso l'Italia</i>	<i>Demo- cristiani</i>	<i>Socialisti</i>	<i>Comunisti</i>	<i>Di altri partiti</i>	<i>Indi- pendenti</i>	<i>Che non leggono giornali</i>
Francia	2	5	2	1	2	1
Gran Bretagna	4	6	5	8	5	4
URSS	1	16	50	7	5	6
USA	86	68	32	77	83	71
Non so	7	5	11	7	5	18

Da questa tabella si ricava che nonostante il peso che esercitano le ideologie e le appartenenze politiche nel senso di condizionare le opinioni vi è una parte dell'opinione comunista che guarda con favore all'America. Questo è un indice abbastanza significativo della grande popolarità di cui ha sempre goduto, in maggiore o minore misura, l'America. Anche nel luglio 1948 per esempio, in piena guerra fredda, nel corso di un sondaggio internazionale su « stereotipi e tensioni internazionali » il 55% degli italiani considerava gli americani generosi, mentre i russi erano considerati dal 49% arretrati.

Nel novembre 1953 si chiedeva per chi si avesse maggior simpatia tra inglesi, americani, tedeschi e francesi: il 56% degli intervistati metteva al primo posto gli americani, il 22% i tedeschi, il 12% i francesi, il 3% gli inglesi. La classificazione secondo orientamento politico ci dà un netto calo delle simpatie per gli americani (21%) rispetto alla media da parte di comunisti e socialisti, anche in questo caso però vi è un nucleo abbastanza numeroso che mostra di pensarla diversamente dai partiti per i quali vota. Le simpatie per gli americani d'altra parte non velano il giudizio obiettivo sulla situazione politica. Per esempio alla domanda successiva, « Qualcuno dice che l'America mira a dominare il mondo. Che cosa ne pensa lei? » il 29% risponde « vero », il 40% « in parte vero » e solo il 23% « falso » (sono soprattutto i democristiani, 40%, che di-

chiarano quest'ultima opinione). Lo stesso dicasi delle risposte date alla domanda successiva, ispirate in gran parte a realismo e influenzate se mai dalla situazione di tensione internazionale piuttosto che dalla simpatia per gli americani come popolo. Per esempio solo il 15% risponde che l'America ha dato e dà aiuti finanziari all'Italia « perché desidera sinceramente aiutare l'Italia a rimettersi in piedi affinché possa mantenersi da sé » di fronte al 19% che risponde che « l'America si serve di questi aiuti per conquistare il mercato italiano », il 32% che « l'A. vuole procurarsi amici in Italia, per avere alleati in caso di guerra contro la Russia », il 48% che « l'A. desidera impedire che l'Italia diventi comunista ».

Il 50% degli italiani ritiene, sempre nel 1953, che i metodi di vita e i gusti si siano negli ultimi anni modificati per influenza dell'America, mentre solo il 19% nega esplicitamente che vi sia stata una americanizzazione della nostra vita. Questa americanizzazione viene inoltre giudicata positivamente dal 42% e come un fatto né positivo né negativo dal 20% contro il 27% che lo giudica negativo.

Nei riguardi della *Russia* le opinioni sono decisamente più negative, anche se nel sondaggio del 1946 si considera l'URSS (9%) più ben disposta della Gran Bretagna (5%) e della Francia (2%) nei riguardi dell'Italia. Significative per stabilire che vi era inizialmente un'opinione positiva nei riguardi dell'URSS, che si è venuta poi deteriorando per via dell'atteggiamento assunto dalla Russia nelle trattative di pace e poi con la guerra fredda, sono le risposte fornite alla domanda: « quale delle quattro grandi potenze ha procurato la maggior delusione alla conferenza della pace con riguardo al suo atteggiamento verso l'Italia? »: il 32% indicava l'URSS, il 27% la Gran Bretagna, il 21% la Francia, il 6% gli USA. Abbiamo già visto il giudizio dato sui russi nel 1948, si può aggiungere che sempre in quello stesso sondaggio il 46% degli intervistati considerava i russi crudeli e il 37% prepotenti.

Alla domanda rivolta nel corso di due sondaggi — uno dell'agosto 1947, l'altro dell'agosto 1948 — su quali fossero le nazioni che vogliono dominare il mondo, il 31% degli intervistati nel 1947 e il 38% nel 1948 risponde che è l'URSS contro rispettivamente il 33% e il 37% che risponde « URSS e USA » e l'8% che risponde « solo USA ». Le opinioni degli interrogati, come si può vedere dalle tabelle successive, sono prevalentemente in funzione delle loro idee politiche.

Nel 1953 nel corso di un sondaggio dedicato al tema Italia e Russia venne chiesto fra l'altro di definire la diplomazia russa (si elencavano

una serie di aggettivi): il 36% la definì insidiosa, il 34% astuta, il 27% ambigua¹⁷.

Sempre nel corso di questo sondaggio venne posta la seguente domanda (analoga a quella posta per l'America): « Qualcuno dice che la Russia mira a dominare il mondo. Che cosa ne pensa lei? ». Il 47% risponde « vero », il 22% « in parte vero », il 15% « falso ». Le opinioni espresse erano anche in questo caso fortemente differenziate a seconda dell'appartenenza politica (DC 69% « vero », PCI e PSI 54% « falso »).

L'opinione degli italiani sul regime sovietico può essere tratta dalle risposte che vennero date nel novembre 1953 alla domanda seguente: « Qualcuno dice che il tipo di regime esistente in Russia sarebbe gradito a buona parte degli europei. Che cosa ne pensa lei? ». Le risposte erano le seguenti:

Vero	15%	(il 53% dei comunisti e dei socialisti)
In parte vero	20%	(il 32% dei socialdemocratici, il 13% dei democristiani)
Falso	44%	(il 13% dei comunisti e dei socialisti)
Altre risposte	1%	
Non so	20%	

Ciò che sorprende in questo sondaggio è che vi è una percentuale non trascurabile di persone appartenenti ai vari partiti che non si dimostra contraria al regime comunista e una parte non trascurabile di social-comunisti che si dichiara invece contraria al regime (si tratta molto probabilmente di socialisti che sono qui messi insieme ai comunisti).

Nel settembre 1953, pochi mesi dopo la morte di *Stalin* venne chiesto a un campione di elettori chi fosse l'uomo politico più grande tra Roosevelt, Churchill e Stalin; a distanza di tre anni, nell'aprile 1956 — due mesi dopo che erano state rese note le dichiarazioni di Khruščëv al XX Congresso — la stessa domanda venne nuovamente rivolta a un « campione » della popolazione.

I risultati dei due sondaggi in complesso e per tendenza politica sono quelli indicati nella tabella.

¹⁷ Da un analogo sondaggio svolto nello stesso periodo sul tema Italia e America risultava che la diplomazia americana veniva definita astuta (19%), ingenua (15%), contraddittoria (14%). Il confronto però non è corretto perché gli aggettivi forniti dall'intervistatore erano diversi nei due casi.

	<i>Sett.</i>		<i>Aprile</i>		PCI		PSI		PSDI	
	1953	1956	1953	1956	1953	1956	1953	1956	1953	1956
Stalin	38%	14%	82	53	75	31	31	8		
Churchill	20	32	2	8	6	27	29	62		
Roosevelt	15	15	3	3	6	12	21	18		
Nessuno dei tre	2	1	—	—	—	1	3	—		
Non so, nessuna risposta	25	32	13	36	13	29	16	12		
	100	100	100	100	100	100	100	100		

	DC		PLI		PNM		MSI	
	1953	1956	1953	1956	1953	1956	1953	1956
Stalin	21	4	22	12	39	5	50	6
Churchill	24	40	50	59	18	52	17	52
Roosevelt	20	19	15	18	18	15	11	20
Nessuno dei tre	2	1	2	1	6	3	6	4
Non so, nessuna risposta	33	36	11	10	19	25	16	18
	100	100	100	100	100	100	100	100

I dati forniti da questa tavola sono sorprendenti: nonostante la guerra fredda, nonostante la scarsa simpatia generale nei confronti dell'URSS, una larga parte dell'opinione dimostra di avere una grande ammirazione per Stalin: essa è preponderante tra comunisti e socialisti ma è condivisa anche dagli appartenenti alle altre forze politiche. Ci vuole la sconfessione pubblica da parte dei dirigenti comunisti perché le simpatie per Stalin abbiano un tracollo improvviso con un correlativo aumento delle simpatie per Churchill e dei « non so » indicativi di un certo disorientamento dell'opinione.

Questa opinione su Stalin contrasta fra l'altro con l'opinione, espressa in altri sondaggi, sulla politica sovietica. Per esempio nel novembre 1953 alla domanda se i nuovi capi dell'URSS fossero più favorevoli a un accordo duraturo con l'Occidente di quanto lo fossero prima della morte di Stalin, il 25% rispondeva che erano favorevoli, il 39% « come prima », il 6% « meno favorevoli » e il 30% « non so »; e nel novembre 1955 si poneva la seguente domanda: « Attualmente i rapporti

della Russia con gli altri paesi sono molto più cordiali che in passato. Secondo lei, *ciò risponde a un sincero cambiamento d'indirizzo nella politica russa, o è soltanto una manovra?* », a cui il 43% degli intervistati non sapeva rispondere (« non so »), il 41% rispondeva « è una manovra » e appena il 16% rispondeva « si tratta di un sincero cambiamento » (rispondeva così il 66% dei comunisti e il 39% dei socialisti).

Con due sondaggi, uno del novembre 1953 e uno del gennaio 1963, si cercava di porre a raffronto le opinioni su *America e Russia* in ordine ai temi della potenza militare e a quello della volontà di dominio.

1) Tenendo conto di tutti i fattori umani e tecnici, lei crede che dal punto di vista militare sia oggi più forte l'America o la Russia?

	su 100 intervistati	
	1953	1963
L'America	32	33
La Russia	15	16
Forze uguali	30	28
Non so	23	23

L'opinione non subisce apparentemente nessuna modifica ma se si guarda alla classificazione secondo le tendenze politiche si possono riscontrare alcuni mutamenti di opinione: per esempio i democristiani indicano l'America al 50% nel '53 e al 43% nel '63, la Russia al 6% nel '53 e al 12% nel '63.

2) Qualcuno dice che l'America mira a dominare il mondo. Che cosa ne pensa lei?

			PCI	PSI	DC
	1953	1963	1963	1963	1963
Vero o in parte vero	69	36	67	50	29
Falso	23	41	13	33	53
Non so	8	23	20	17	18

I mutamenti di opinione sono stati notevoli, l'accusa di imperialismo è considerevolmente ridotta anche tra le forze di sinistra (nel 1953 l'87% dei socialcomunisti rispondeva « vero o in parte vero ») ed è aumentata la fascia degli incerti.

3) Qualcuno dice che la Russia mira a dominare il mondo. Che cosa ne pensa lei?

	PSI		PCI		DC	
	1953	1963	1963	1963	1953	1963
Vero o in parte vero	69	57	26	47	82	63
Falso	15	22	51	42	3	15
Non so	16	21	23	11	—	22

Il cambiamento più notevole è tra i democristiani che in dieci anni sono portati a sfumare i propri giudizi. Anche questo confronto dimostra un atteggiamento più favorevole e fiducioso dell'opinione pubblica.

In tutta questa serie di sondaggi sul tema URSS e USA si può notare un andamento di questo tipo: nell'immediato dopoguerra vi è una corrente d'opinione, largamente maggioritaria, che dimostra una nettissima simpatia per l'America (l'America in questo periodo è sinonimo di benessere, di democrazia, di libertà, di progresso ed è la « naturale » alleata dell'Italia) e una corrente minoritaria ma consistente, che raggruppa anche uomini di tendenza politica diversa da quella socialista e comunista, che dimostra una certa simpatia anche per l'URSS (la Russia in questo periodo oltre ad essere la « patria del socialismo » è una nazione che ha molto sofferto dalla guerra e che ha per prima riconosciuto il governo dell'Italia del sud). Successivamente lo scoppio della guerra fredda determina l'irrigidirsi delle opinioni, esse divengono sempre più legate a schemi ideologici e di partito, l'America e la Russia sono viste in termini contrapposti, l'America è la patria del capitalismo e del maccartismo, la Russia è la patria dello stalinismo. Solo con l'inizio della fase di distensione sembra che le opinioni tornino ad essere libere, indipendenti dai partiti e dalle ideologie. Purtroppo a questo punto i sondaggi disponibili sono pochi e scarsamente significativi.

c) *Opinioni sul disarmo e la distensione.* - Nel 1947 e nel 1948, come si ricava da un sondaggio internazionale (di cui abbiamo i dati per la sola Italia), più di metà degli italiani (rispettivamente 59% e 57%) riteneva che sarebbe scoppiata un'altra guerra mondiale entro i prossimi dieci anni; questo pessimismo è più diffuso tra gli uomini che tra le donne, tra i giovani che non tra i vecchi, ma è condiviso in tutte le classi e in tutti i partiti (in maggior misura da socialisti e democristiani).

Solo qualche anno dopo, nel 1953, con l'inizio di un'atmosfera di distensione, successiva alla morte di Stalin, gli italiani cambiano opinione, si fanno più ottimisti e da allora in poi saranno pronti a cogliere in senso favorevole per la pace e la distensione ogni iniziativa che in tal senso sia stata intrapresa.

Questa è una caratteristica dell'opinione pubblica italiana che la differenzia notevolmente da quella di altri paesi, soprattutto americana, che si dimostra molto più diffidente e sospettosa nei confronti per esempio delle iniziative di pace dei sovietici. A questo proposito vogliamo ricordare che di fronte a queste tendenze dell'opinione pubblica italiana il « Corriere della Sera » presenta per anni ogni iniziativa distensiva, soprattutto russa, in modo negativo avanzando cioè l'ipotesi che si tratti di un « trucco » o di una mossa che prelude o maschera iniziative aggressive¹⁸.

Nell'aprile 1953 il 36% degli italiani è convinto che i due blocchi possono coesistere a lungo senza venire a un conflitto mentre il 29% è convinto del contrario, e il 31% è incerto. Dalla classificazione delle risposte secondo orientamento politico risulta che sono i socialisti che più credono nella coesistenza pacifica (55%) e i comunisti quelli che ci credono di meno (28%).

Alla domanda se la morte di Stalin abbia fatto aumentare o diminuire le speranze di una pace durevole il 40% degli intervistati risponde « aumentare », solo il 10% « diminuire ». Nel novembre dello stesso anno il 27% degli italiani ritiene che la Russia sia responsabile della divisione del mondo in due blocchi ma il 26%

¹⁸ Nel corso del 1953 la posizione del « Corriere » sui problemi della distensione e sui « mutamenti sovietici » si riduce a questi tre punti: 1) è tutta propaganda, 2) vogliono dividere gli alleati, 3) diano prima prova di buona volontà. Alcuni esempi degli anni successivi possono essere significativi; ecco alcuni titoli: 1° aprile 1954, « Mossa propagandistica del Cremlino. Una nota di Molotov ai tre occidentali per un nuovo sistema di sicurezza »; 27 aprile 1954, « La conferenza asiatica aperta a Ginevra in un'atmosfera tesa per l'avanzata rossa in Indocina »; 14 novembre 1954, « Un'altra manovra russa contro gli accordi dei paesi occidentali. Il Cremlino fissando la data del 29 novembre intende ostacolare la ratifica dei patti di Londra e Parigi »; gennaio 1955, « Accolto con diffidenza nell'Occidente il sondaggio di Malenkov per contatti distensivi. Il crollo degli idoli dove i colossi hanno i piedi di argilla. Torna il pugno di Stalin »; 15 aprile 1955, « Cauta accoglienza a Washington all'offensiva distensiva di Bulganin. Dulles temerebbe una manovra sovietica per creare una fascia neutrale in Europa ». Il XX Congresso non suscita particolari reazioni. Solo alla pubblicazione del rapporto segreto il 18 aprile 1956 il « Corriere » esce con un titolo a sei colonne, « Una improvvisa mossa sovietica. Lo scioglimento del Cominform », con un fondo di Gentile dal titolo « Nulla di nuovo » e una corrispondenza dall'America « Dulles consiglia prudenza ». Come si vede i termini più usati sono « manovra », « diffidenza » e simili, perfino una iniziativa distensiva diventa un'« offensiva distensiva ». (Cfr. « Il Corriere della sera » a cura di Enrico PENATI in *Milano com'è, La cultura nelle sue strutture dal 1945 a oggi*, Feltrinelli, Milano 1962, pp. 5-21).

ritiene che i responsabili siano tanto i russi che gli americani e il 12% ritiene che la responsabilità sia dell'America. Nel novembre 1955 invece il 43% degli intervistati è incerto sull'interpretazione da dare alle iniziative di pace dei sovietici e il 40% le considera solo una manovra. Analogo giudizio viene espresso nell'aprile 1956: la condanna della dittatura di Stalin e la collaborazione pacifica con l'Occidente sono una manovra sovietica (45% degli intervistati) anche se coloro che le ritengono positive sono passati dal 16% del '55 al 18%. In questo giudizio nettissime sono le diversità di comportamento secondo classi sociali e secondo tendenze politiche.

Secondo classi sociali

	<i>Superiore medio-sup.</i>	<i>Media</i>	<i>Medio-inf.</i>	<i>Inferiore</i>
Pacifica collaborazione	9	10	23	41
È una manovra	65	56	37	16
Altra risposta	6	6	3	4
Non so	20	28	37	39
	100	100	100	100

Secondo tendenze politiche

	<i>PCI</i>	<i>PSI</i>	<i>PSDI</i>	<i>DC</i>	<i>PLI</i>	<i>PNM</i>	<i>MSI</i>
Pacifica collaborazione	64	48	12	4	2	7	5
È una manovra	9	13	56	58	72	52	74
Altra risposta, non so	27	39	32	38	26	41	21
	100	100	100	100	100	100	100

Nell'agosto 1959 fu fatto un sondaggio internazionale per conoscere le reazioni dell'opinione pubblica alla notizia dei prossimi incontri Khruščëv-Eisenhower. Il sondaggio fu eseguito in varie parti del mondo compresa l'URSS. Da questo sondaggio risulta che l'Italia è il paese più ottimista di fronte alla possibilità che gli incontri possano servire a mutare gli atteggiamenti e a creare le premesse per una pace durevole. Il 78% degli italiani

approva gli incontri (la media generale è del 73%, negli Stati Uniti si ha l'indice di gradimento più basso: 64%; in URSS l'indice più alto: 91%); il 20% (media generale: 8%) ritiene che gli Stati Uniti abbiano acconsentito agli incontri perché c'è un « rad-dolcimento » nei riguardi del comunismo; il 19% (media generale: 11%) ritiene che lo scambio di visite potrà contribuire « molto » a ridurre la tensione della guerra fredda.

Nel gennaio 1963 nel corso di un sondaggio venne rivolta la domanda che era stata rivolta nel 1947-48 e poi nel 1953 sull'eventualità di un'altra guerra mondiale entro i prossimi dieci anni. Met-tendo a confronto i risultati del 1953 con quelli del 1963 si ha una sintesi efficace dei mutamenti di opinione intervenuti, favoriti dal processo distensivo.

Vi sarà una guerra mondiale entro i prossimi 10 anni?

	1953	1963
Si	57	6
No	26	58
Non so	17	36
	100	100

d) *Alcuni giudizi sulla politica estera italiana.* - Come abbiamo detto pochi sono i sondaggi tendenti a rilevare gli atteggiamenti dell'opinione in relazione alla politica estera italiana.

A titolo di curiosità e per aggiungere un altro elemento sul basso livello di informazione, possiamo ricordare che, come si ri-cava da un sondaggio del giugno-luglio 1964, il 70% degli italiani non sa chi è il ministro degli Esteri (a quell'epoca era Saragat) contro il 37% che non sa chi è il presidente del Consiglio (Moro), il 66% che non sa chi è il vicepresidente (Nenni), gli altri ministri sono ancor meno conosciuti: il 74% non sa chi è il ministro della Difesa (Andreotti), l'88% chi è il ministro dell'Istruzione (Gui), il 98% chi è il ministro dell'Industria (Medici).

Sulla questione del *trattato di pace* abbiamo già visto quale era l'opinione degli italiani, lo stesso per il *Piano Marshall*. Per quanto riguarda il *Patto atlantico* il 46% si dichiara (novembre 1948) favorevole all'alleanza, il 15% contrario, mentre il 37% è incerto.

Dieci anni dopo, nel gennaio e nell'ottobre 1958, venne chiesto se si riteneva conveniente che l'Italia rimanesse legata

all'America e al Patto atlantico oppure stringesse legami di amicizia e collaborazione con la Russia e con la Cina oppure diventasse neutrale. Le risposte furono le seguenti:

	gennaio 1958	ottobre 1958
America e Patto atlantico	49	50
Russia	6	7
Neutralità	22	25
Altra risposta	2	1
Non so	21	17

La classificazione delle risposte per tendenze politiche è prevedibile, tuttavia facciamo notare: per il PCI, il 66% indica la Russia, il 25% la neutralità; per il PSI, il 54% indica la neutralità, il 19% indica la Russia, il 14% indica l'America; per il PSDI, il 71% indica l'America, il 20% indica la neutralità; per la DC, il 74% indica l'America, il 10% indica la neutralità.

Nel novembre 1953, proprio mentre a Trieste si svolsero dimostrazioni sanguinose, e pochi giorni dopo che il governo presieduto da Pella aveva inviato al confine orientale alcune divisioni, fu chiesto se si approvava o meno « l'atteggiamento adottato recentemente dal governo italiano ». La maggioranza (61%) approvava contro il 10% che non approvava, l'11% che era indifferente, il 16% che non era informato.

Ancora nel 1958 (gennaio) fu chiesto se erano favorevoli o sfavorevoli alla creazione in Italia di basi per il lancio di missili di lunga portata. Le risposte erano le seguenti:

Favorevole	22%	Non conosco il problema	20%
Sfavorevole	48%	Sono incerto	9%
Altra risposta, non so 1%			

Ancora nel 1958 (ottobre) fu rivolta la seguente domanda: « Qualcuno afferma che determinati gruppi economici riescono a influenzare la politica estera dell'attuale governo. Secondo lei questa affermazione è fondata o no? ». Il 72% degli intervistati rispose « non so » o non dette alcuna risposta, tra coloro che risposero « fondata » (19%) il 7%, alla successiva domanda, rispose che si trattava di industriali e di capitalisti, il 2% indicò l'Eni o l'Agip, il 2% indicò una o più aziende private, l'1% indicò la Confindustria e l'1% altri gruppi economici. Ma l'alto numero di per-

sonne che non seppe dare una risposta dà un valore puramente indicativo a questo sondaggio.

Nel marzo 1960 si chiese se si era favorevoli allo stabilirsi di relazioni diplomatiche con la Cina. Il 19% rispose di sì, contro il 22% che rispose di no e il 58% che non seppe dare una risposta. Le risposte classificate secondo il grado di informazione (prendendo cioè in considerazione solo gli intervistati che alla precedente domanda avevano mostrato di sapere che l'Italia non intratteneva relazioni diplomatiche con la Cina) sono invece queste: favorevole 42%, contrario 28%, non so 30%.

I due sondaggi 1) « Gli avvenimenti ungheresi e l'opinione pubblica italiana » e 2) « L'opinione pubblica e l'Europa dei Sei », che abbiamo più volte ricordati, meriterebbero un discorso a parte sia perché non si inseriscono per la materia trattata in nessuno dei quattro argomenti che abbiamo preso in considerazione, sia perché sono sondaggi, più complessi e articolati, che si differenziano nettamente dagli altri.

1. Il primo è importante perché tutti gli intervistati mostrano un alto grado di interesse all'argomento e furono poste domande intese a conoscere le motivazioni delle opinioni. Con questo sondaggio si cercò soprattutto di cogliere la reazione che gli avvenimenti ungheresi avevano provocato negli ambienti comunisti e socialisti. Sono questi ambienti che più degli altri mostrano « sorpresa » e « incredulità ».

Mentre la grande maggioranza degli intervistati (73%) credette fin dall'inizio al carattere popolare della rivolta, il 75% dei comunisti disse che non si trattò « mai » di una rivolta popolare; mentre la maggioranza degli intervistati indicava tra le cause della rivolta mancanza di libertà (36%), fame, miseria (33%), irritazione contro i dirigenti comunisti e i loro metodi (32%), odio per le truppe straniere (21%), i comunisti in grande maggioranza (70%) indicano come causa della rivolta « istigazione da parte di agenti stranieri » oppure « complotto fascista » (28%), « istigazione da parte dei preti » (22%). Risulta quindi che la grande maggioranza dei comunisti (salvo una frangia del 10-15%) è perfettamente allineata con la tesi ufficiale del partito.

I socialisti invece differenziano nettamente le proprie opinioni da quelle dei comunisti: il 30% indica come causa della rivolta l'irritazione per l'operato dei dirigenti, il 25% la mancanza di libertà, il 20% l'odio per le truppe straniere, solo un terzo dei socialisti risulta allineato con i comunisti indicando come causa della rivolta l'intervento straniero e l'istigazione dei preti.

Per questo sondaggio si sono operati dei raffronti anche sulla base dei giornali letti; per i comunisti risulta così che fra i lettori dell'« Unità » il 76% indica « agenti stranieri », il 31% « fascisti », il 27% « preti » (totale 134%); mentre fra coloro che leggono anche o soltanto giornali di informazione le corrispondenti percentuali sono: 59, 21, 14 (totale 94).

2. Il sondaggio « L'opinione pubblica e l'Europa dei Sei » è un sondaggio internazionale promosso dal Servizio stampa e informazione delle Comunità e eseguito simultaneamente (nel febbraio-marzo 1962) con metodo identico nei sei paesi della Comunità. Il sondaggio per la serietà e l'impegno con i quali è stato impostato, svolto ed esaminato, è un modello nel suo genere e offre risultati rigorosamente comparabili ¹⁹.

L'elemento più importante che emerge dal sondaggio per la parte che riguarda l'Italia è, come abbiamo già rilevato in altro paragrafo, la scarsa informazione degli italiani, scarsa informazione che riduce la portata dell'atteggiamento, complessivamente favorevole, nei riguardi dell'unificazione europea. Dall'insieme dell'indagine emerge: *a*) un'ampia adesione nel complesso all'idea della unificazione europea (alcune interviste di tipo motivazionale hanno dimostrato che il pubblico tende ad associare il concetto di Europa unita ad una entità geografica molto più ampia dell'Europa dei Sei); *b*) « una scarsa sensibilità del pubblico ai problemi di politica generale e ancor meno ai problemi politici che esorbitano dall'ambito nazionale, salvo quando si presenti il rischio di un conflitto armato » (« il numero degli elettori che esprimono una preferenza politica è molto meno elevato di quello degli elettori che esprimono una preferenza per un partito e per una data tendenza politica »); *c*) « la gente è abbastanza informata, ma in modo superficiale » (fatta eccezione per l'Italia dove, come abbiamo già detto, una larga parte del pubblico è poco informata anche su temi di politica locale o nazionale); *d*) le aspettative nei riguardi dell'Europa si riconducono a tre motivi generali: sicurezza, maggior benessere e progresso (tra gli italiani è prevalente l'idea che occorra fare l'Europa per elevare il tenore di vita individuale); *e*) « tra i vari membri dell'Europa dei Sei non vi è differenza, né animosità, né timore di rivalità che costituisca una remora grave all'unità dell'Europa »; *f*) in complesso si giudicano positivamente i risultati raggiunti nel

¹⁹ I risultati sono stati ampiamente illustrati e commentati da J. A. RABIER in *L'Information des européennes et l'intégration de l'Europe*, Enseignement Complémentaire, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles 1965 e *L'opinion publique et l'Europe*, cit.

processo di costruzione europea; g) « si può affermare che in tutti i paesi le *élites* sono decisamente favorevoli all'Europa unita » (in Italia i gruppi più ostili sono all'estrema destra dello schieramento politico).

Gli italiani, oltre ad essere di gran lunga i meno informati, a quasi tutte le domande rispondono « non so » o non danno risposta. Il 44% degli intervistati dice esplicitamente che non ha nessun interesse per gli avvenimenti politici e il 23% che ha poco interesse (solo il 9% dice di avere molto interesse), l'86% non è stato all'estero negli ultimi dieci anni, l'83% non comprende nessuna lingua straniera. Chiesto di indicare « il problema più importante, in questo momento » per il proprio paese il 42% non dà nessuna risposta, solo l'1% indica l'Europa e il 5% la pace e la situazione internazionale, mentre il 20% indica il benessere individuale, il 15% la politica interna, il 14% l'agricoltura, il 14% la manodopera.

Da questo sondaggio insomma emerge, a confronto con gli altri paesi europei, un'Italia arretrata, poco informata, poco interessata ai problemi politici e soprattutto chiusa ai grandi problemi internazionali.

Il numero limitato dei sondaggi non impedisce di rendersi conto della loro utilità e non impedisce di scorgere nei dati riportati alcune tendenze di opinione abbastanza significative, talora anche contrastanti (caso del trattato di pace, caso della distensione, caso della Cina, caso dei rapporti con gli Stati Uniti, ecc.) con quelle dei partiti o del governo.

Ma ciò che soprattutto vorremmo ritenere dall'esame di questi sondaggi è l'indicazione *a*) a perseguire una più attiva politica dell'informazione onde creare le premesse per la formazione di vivaci correnti di opinione; *b*) a promuovere adeguate forme di partecipazione alla discussione e all'elaborazione della politica internazionale; *c*) a mantenere, con continui e ripetuti sondaggi di opinione sui temi del momento e sui temi di più ampio respiro, un rapporto costante con l'« opinione pubblica ».

3. *Appendice: spunti per una discussione*

« Gli italiani hanno tutto da guadagnare se di più in più si abitueranno a riconoscere che in questo mondo che sempre più si impiccolisce non vi sono più problemi esclusivamente nazionali;

ma che quasi tutti i nostri problemi sono aspetti italiani di problemi europei o mondiali ».

Era un uomo politico (Carlo Sforza) che così parlava nel lontano 1948 sollecitando gli italiani alla dimensione extranazionale dei problemi. Da allora molte cose sono cambiate, questa dimensione extranazionale — come è stato documentato e discusso nel colloquio internazionale Cied-Club Jean Moulin-Iai del novembre 1966²⁰ — è venuta assumendo aspetti sempre più pervasivi inducendo nella società italiana mutamenti di ampia portata (sul piano economico, sociale, culturale, del costume). Ma a questi mutamenti non sono conseguiti mutamenti correlativi sul piano politico e della cultura politica. Anzi sul piano politico — molti sono stati d'accordo nel sottolinearlo al citato colloquio di Roma — si è assistito in questi ultimi anni a un ripiegamento nell'ambito del quadro nazionale. Gran parte degli strumenti elaborati nel decennio postbellico nella direzione di un coordinamento politico extranazionale si sono gradualmente logorati e sono entrati in crisi. Sul piano della cultura politica l'unica corrente che aveva tentato una via nuova, quella federalista, è ora in crisi (quella socialista e quella liberale lo sono da tempo). Si deve constatare la mancanza di qualsiasi disegno politico coerente con le dimensioni attuali dei problemi.

Studiamo pure la politica estera della Repubblica italiana ma una volta che avremo documentato l'inesistenza di una *vera* politica estera (passivo allineamento atlantico, velleità neutralistiche, europeismo di facciata, costante aspirazione alla mediazione e ad una politica di « presenza »), il basso livello di partecipazione ai processi decisionali, la poca e cattiva informazione, l'inesistenza di un dibattito pubblico dobbiamo cercare di capire *perché* il processo politico è quello che è e *come* democratizzare i processi decisionali.

È a questo punto che oltre la diagnosi storica e politica auspicata da Spinelli occorre fare la *diagnosi sociologica* la cui urgenza è stata sottolineata, fra gli altri, da Michel Crozier nella sua relazione introduttiva al citato colloquio di novembre.

Solo una corretta diagnosi sociologica consente di ritrovare la strada per una nuova azione politica che sia coerente con l'attuale collocazione (geo-economica e sociologica) dell'Italia nel mondo.

²⁰ Colloquio internazionale su « I gruppi dirigenti in Europa occidentale tra dimensioni nazionali e dimensioni sopranazionali », Roma, Palazzetto Venezia, 25-26 novembre 1966. Si vedano ora gli atti in « Tempi Moderni », n. 27-28.

Non si può — credo — parlare di politica estera dell'Italia senza parlare dell'insieme dei problemi connessi.

Se si vuole che il dibattito sulla politica estera sia un dibattito ampio, popolare, se si vuole trarlo fuori dalle secche dello specialismo giuridico, occorre rendersi conto che la politica estera è oggi più che mai un aspetto del *problema generale* e solo affrontandola e discutendola in quest'ambito più vasto con tutte le sue interconnessioni economiche, sociali e culturali si riuscirà a farne cosa viva, al di là del terreno istituzionale e diplomatico.

La politica nazionale infatti — soprattutto nel caso dell'Italia — è strettamente condizionata da una fitta rete di rapporti che esulano dal quadro nazionale.

Ora dietro questa fitta rete di rapporti extranazionali vi sono centri di potere — economici e politici — le cui decisioni finiscono per determinare il destino degli uomini senza che questi possano in alcun modo parteciparvi: vi è un processo decisionale extranazionale che sfugge a ogni controllo democratico.

Il problema perciò del controllo democratico della politica estera è ben più ampio di quello che potrebbe sembrare limitando il discorso al campo di azione della diplomazia — anche se questo si è *di fatto* notevolmente ampliato — e coincide con il problema stesso della democrazia. Il problema cioè non si risolve con una riforma « democratica » del ministero degli Esteri o chiedendo che i dibattiti parlamentari sui temi di politica estera siano più ampi e approfonditi o che la stampa svolga meglio la sua funzione col fornire una informazione più esauriente e documentata o promuovendo delle campagne di opinione perché la gente si interessi di più di politica estera. Tutte queste sono azioni indispensabili, improrogabili ma insufficienti.

Infatti se mettiamo insieme i due elementi: da un lato una scarsa informazione del pubblico e una partecipazione pressoché nulla non solo dei cittadini ma di una larga parte della stessa classe dirigente (e perfino di coloro che istituzionalmente se ne dovrebbero occupare) alla formulazione e all'elaborazione della politica internazionale dell'Italia e dall'altro la rilevanza sempre maggiore — e per molti aspetti condizionante — assunta dalla politica internazionale, si deve dedurre che i margini di democratica partecipazione alle scelte e agli indirizzi fondamentali sono estremamente ristretti.

Siamo in presenza cioè di una società per larga parte eterodiretta, di una società civile a cui mancano gli strumenti — da quelli più elementari come quelli di informazione — per una par-

tecipazione consapevole, di una società politica largamente desovranizzata dalla natura stessa dei processi in atto che traggono origine e fanno capo a centri di potere collocati fuori dal quadro nazionale italiano europeo²¹.

Da qui scaturisce l'urgenza di una nuova analisi — non solo politica ma anche economica e sociologica — della situazione mondiale.

Da qui scaturisce l'esigenza di un quadro politico diverso che non può essere quello italiano, ma che non sarà nemmeno quello europeo.

Credo cioè che occorra rifare i conti — ma in modo diverso dal passato — con quel centro di potere reale oggi esistente che è l'America fonte di quei processi desovranizzanti di cui abbiamo detto. E non si potrà fare i conti con l'America rinchiudendosi nel quadro nazionale o creando l'Europa, occorre fare « altro ». Cosa? È di qui che deve cominciare una nuova analisi. Ed è in questo contesto di problemi che dobbiamo discutere la politica estera italiana, il « rilancio » europeo, la guerra del Vietnam e gli altri problemi internazionali del momento.

²¹ Su questa tematica si veda la relazione presentata dal Cird al citato Colloquio « Alcuni processi sopranazionali e loro conseguenze sul funzionamento dello stato e della società civile », ora in « Tempi Moderni », n. 27-28.

DOCUMENTAZIONE

L'INTERNAZIONALE DEMOCRISTIANA

Il ruolo dei partiti italiani nella politica estera della Repubblica è argomento vasto e complesso. In generale si può rilevare come i partiti possono influire sulle scelte del paese almeno in due modi principali influenzando queste scelte con la loro ideologia e fornendo al paese una classe politica omogenea ad un determinato discorso culturale.

In questo senso è interessante esaminare brevemente quale è stato il contesto culturale ed ideologico in cui si sono maturate le scelte dei democristiani italiani.

La documentazione che presentiamo si limita ad una raccolta di testi di documenti internazionali che, pur non mostrando il ruolo effettivamente giocato dalla DC italiana, permette di fare qualche considerazione sull'argomento.

Esaminandoli è anzitutto possibile individuare un periodo, che ha coinciso con i governi De Gasperi in Italia, in cui i problemi della riorganizzazione europea sono stati i più immediati ed evidenti: è il periodo che va dal 1948 al 1956-57 in cui tutti i temi dei congressi sono stati strettamente connessi a problemi europei. Dal 1951-52, con l'irrigidimento della politica dei blocchi, vanno crescendo le parti dedicate ad appelli e condanne nei confronti dei paesi socialisti.

L'episodio della caduta della Ced è stato praticamente il punto culminante dell'azione politica per la costruzione dell'unità europea, iniziata da De Gasperi, Schuman e Adenauer, nel quadro dei governi democristiani europei. Questo tentativo, e la risoluzione approvata in proposito nel 1954 a Bruges, rappresentano il tentativo più razionale e completo di sistemazione europea tentato da questa parte politica.

Con il fallimento della Ced, tuttavia, venivano ad acquistare sempre maggior importanza, all'interno di questi schieramenti, posizioni più flessibili, o aperte a ideali di pace e di fratellanza universali proprie di un certo ecumenismo cattolico, sino ad allora tenute in secondo piano dal più completo disegno europeo. Sarà poi dovuto anche all'azione, ad esempio in Italia, di uomini come Dossetti o La Pira, o di organizzazioni come le Acli, se la DC sarà pronta, nel momento di effettivo mutamento, a cambiare ed am-

pliare le sue linee di intervento internazionale. È quanto accade dopo il pontificato di Giovanni XXIII, quando lo spirito ecumenico del concilio, e l'ondata della politica kennediana, fanno sì che la DC, fino allora chiusa in interessi europei, ma continuamente preoccupata della definizione dei problemi della persona umana e del rapporto fra questa e lo stato ecc., scopra un suo interesse più vasto.

L'organizzazione democristiana latino-americana, che è forse il più interessante esperimento politico di questo schieramento, si è venuta organizzando e rafforzando attorno al 1961, data l'Alleanza per il progresso di Punta del Este (sembra su esplicito incoraggiamento degli USA desiderosi di non trovarsi soli nell'aria sud-americana).

Questo tentativo è caratterizzato da un'azione assieme di rinnovamento e di consolidamento delle alleanze — da un lato cioè i partiti e i sindacati democristiani si preoccupano di combattere la vecchia classe dirigente e di eliminare i più stridenti contrasti tra interventi delle grandi società americane, e povertà o arretratezza dei paesi latino-americani.

Dall'altro però, interessati ad evitare ogni profondo rivolgimento che potrebbe portare ad affermazioni comuniste, finiscono col collaborare con gli americani nel quadro del rinnovamento kennediano. È comunque interessante questo inserimento di forze europee all'interno della tradizionale area di interesse degli USA.

Quello che però rimane un punto incerto nella politica democristiana è proprio lo scacchiere iniziale, cioè l'Europa.

È interessante ad esempio confrontare le affermazioni dell'on. Rumor a Taormina¹, secondo le quali si sarebbe dovuto delineare una precisa azione politica per l'unificazione europea e la democratizzazione delle comunità, e di contro la mancanza e l'incertezza di iniziative del governo italiano, e la precisa opposizione della DC al rinnovo della rappresentanza parlamentare italiana all'Assemblea parlamentare europea, per ragioni strettamente connesse alla politica interna.

A questo punto l'indagine deve fermarsi, ché gli ulteriori sviluppi non possono ovviamente essere oggetto di documentazione, anche tenendo presente che questa ci può illuminare sulle intenzioni programmatiche ma non sulle effettive realizzazioni (e il divario tra queste due è particolarmente grande per un partito che vuole essere insieme ideologico e di potere). Il problema che resta aperto si può così formulare: fino a che punto la nuova frontiera

¹ Si veda « Lo Spettatore Internazionale », n. 2: *I democristiani a Taormina*.

sudamericana rientra nella tradizione di una vecchia tentazione retorica italiana — quella dell'America Latina, appunto — e in quale misura invece costituisce lo sbocco utile e concreto delle forze politiche democristiane? E ancora: in che misura l'interesse per l'America Latina può essere considerato un facile diversivo rispetto ai grossi temi della politica europea (la riforma dell'Alleanza atlantica e l'integrazione politica dell'Europa, con tutti i loro addentellati)?

Sono, come si è detto, domande la cui risposta può oggi essere il risultato di riflessione critica e di fantasia politica prima che di documentazione.

La DC è organizzata internazionalmente in una serie di associazioni: l'UMDC (Unione mondiale democratici cristiani — già Nouvelles Equipes Internationales) che ha le sue organizzazioni settoriali: Uedc (Unione europea dei democratici cristiani), Ucdcc (Unione dei democratici cristiani dell'Europa centrale — in esilio), Odca (Organizzazione democratico-cristiana d'America Latina) e un Comitato mondiale democristiano, che è il suo organo esecutivo. Vi sono poi il Cidced (Centro internazionale democristiano di studi e documentazione — fa parte dell'UMDC), l'Uijdc (Unione internazionale dei governi democratici cristiani), e altre organizzazioni come l'Unione femminile europea, l'Associazione democristiana dei latino-americani in Europa, la Federazione internazionale di solidarietà ecc.

I sindacati cattolici sono internazionalmente organizzati nella Cisc (Confederazione internazionale dei sindacati cattolici — organizzazione latino-americana: Clasc): tuttavia il sindacato italiano Cisl aderisce alla Cisl internazionale non confessionale.

In questa documentazione, dal 1948 ad oggi, sono raccolti estratti delle risoluzioni sui problemi politici approvate nei congressi delle Nouvelles Equipes Internationales — prima organizzazione internazionale democristiana.

Dal 1963, poi, l'organizzazione è andata diversamente strutturandosi, e ha cambiato il suo nome in UMDC (Unione mondiale democratici cristiani), con un suo organo di collegamento e coordinamento: il Comitato mondiale democratico-cristiano.

La questione tedesca

Congresso Nei, Lussemburgo, gennaio-febbraio 1948

«La soluzione del problema tedesco dipende dalla restaurazione generale dell'Europa, e reciprocamente. (...) Bisogna anzitutto ritrovare

o preservare la fedeltà all'eredità e alla civilizzazione cristiana. Le nazioni europee (...) dovrebbero formare una comunità fraterna; esse ne sono impedito dalle grandi potenze, e soprattutto dal fatto che una di esse occupa una larga parte della Germania e non arriva ad una collaborazione con le altre. (...) il popolo tedesco deve accettare l'obbligo di un rinnovo spirituale (...) instaurare e applicare un sistema di educazione che (...) ripudi il nazionalismo orgoglioso e aggressivo; favorisca e moltiplichi i contatti e gli scambi con i rappresentanti della cultura dell'Europa cristiana.

(...) Il problema della Germania si deve studiare e risolvere in funzione delle esigenze della cooperazione europea (...) (Si) deve prevenire ogni possibilità di riarmo, così che la Germania non possa mai divenire un pericolo militare per i suoi vicini ».

L'organizzazione dell'Europa

Congresso Nei, L'Aja (Olanda), settembre 1948

« La DC si pronuncia per la convocazione di un'assemblea europea (...) puramente consultiva (...) in vista della realizzazione di una unione economica e politica dell'Europa libera e democratica.

(...) L'organizzazione europea (...) deve permettere a questi territori associati o dipendenti (territori di oltre mare inglesi, francesi, olandesi, belgi) una partecipazione e una rappresentanza (...)

(È necessario) che rappresentanti di tutti i paesi attualmente oppressi da dittature di destra o di sinistra possano far intendere la loro voce (...) non perdere mai di vista che non si può realizzare l'Europa che col concorso di tutte le nazioni europee (...) (i democristiani) non si rassegnano alla divisione artificiale dell'Europa in blocchi antagonisti (...)

(È) indispensabile: 1) definire l'originalità della civiltà europea; 2) permettere le condizioni politiche e sociali del suo irradiamento (...) accettare una organizzazione di principi federativi o di forma federale o confederale che realizzi l'unità pur mantenendo la diversità ».

Gli obiettivi DC in Europa

Congresso Nei, Sorrento (Italia), aprile 1950

(I democristiani) « denunciano i regimi dittatoriali che per la loro struttura soffocano la libera voce dei popoli e costituiscono sempre una minaccia di guerra; constatano che i paesi sotto dominazione bolscevica conoscono un regime dittatoriale e subiscono una autodefinitasi democrazia popolare (...) (constatano) che i governi dittatoriali hanno impedito sino a qui un controllo effettivo degli armamenti e conseguentemente la loro riduzione (...) rilevano che questo rinnovamento

(dell'Europa, secondo la via del rinnovamento statale e secondo gli ideali cristiani) esige la realizzazione dell'unità dell'Europa (...) si augurano (...) che il Consiglio d'Europa istituisca al più presto una autorità politica europea dotata di un potere effettivo ».

L'Europa e la pace

Congresso Nei, Bad Erus (Germania), settembre 1951

« (La DC) attende fidente la realizzazione dei prossimi obiettivi dell'integrazione europea tanto sul piano della Difesa che su quello dell'integrazione economica dell'Europa, in particolare attraverso la adozione rapida da parte dei parlamenti nazionali della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Insiste affinché l'elaborazione di nuove strutture si ispiri ai principi democratici e cristiani che costituiscono il patrimonio spirituale più prezioso dei popoli d'Europa ».

« Denuncia la soppressione sistematica di tutte le libertà e in particolare le misure atroci di degradazione della persona praticate dietro la cortina di ferro (...) »

Fa appello al giorno in cui l'Europa, presentemente limitata alle frontiere della libertà, avrà ritrovato la sua unità attraverso il ritorno di tutti i paesi nella comunità dei popoli liberi ».

La forza e debolezza dei cristiani nelle democrazie europee

Congresso Nei, Friburgo (Svizzera), settembre 1952

« (La DC) stima che convenga proseguire comunque lo sforzo di ricerca intrapreso al fine di precisare le vedute e l'azione comuni dei cristiani sul piano dei problemi internazionali, tenendo conto in particolare della necessità di rendere ai paesi europei la vitalità e la forza richieste per assicurare la pace, per salvaguardare l'avvenire delle loro popolazioni e per permettere all'Europa, detentrica della civiltà occidentale e focolare del cristianesimo, di sviluppare e far irraggiare questa ricchezza culturale e spirituale ».

« Rendendo un pio omaggio a tutti gli eroi e martiri dell'Europa dell'Est che a milioni soffrono e si sacrificano per la loro fede cristiana e il loro ideale di libertà della persona umana.

(...) (I democristiani ribadiscono la loro volontà) di opporsi con tutta la loro energia ad ogni trattativa con l'oppressore che abbia per oggetto un mercanteggiamento politico relativo alla sorte dei popoli vittime dell'aggressione comunista; di opporsi ad ogni tentativo che cerchi il riconoscimento delle situazioni dei paesi oppressi come definitive stabili e legali; di eliminare dal proprio vocabolario i termini "paesi satelliti" o "popoli satelliti" e di rimpiazzarli con "governi

satelliti”; (...) di affermare una volta di più che l'Europa non ritroverà la sua serenità e il suo equilibrio politico ed economico fintanto che i popoli dell'Europa dell'Est non saranno resi alla libertà ».

L'autorità sovranazionale e la nozione di sovranità
Congresso Nei, Tours (Francia), settembre 1953

« (La DC) ritiene fatto non meno evidente che una stretta solidarietà economica mette i paesi europei in una reciproca dipendenza e che la loro prosperità come il loro progresso sociale non possono più essere realizzati che nell'accettazione costruttiva di questa solidarietà nel seno di una Comunità economica,

ritiene fatto altrettanto certo che la sicurezza dei paesi liberi esige lo stabilimento di una Comunità politica d'Europa, (...) considerando che in più la riconciliazione dei popoli d'occidente e specialmente della Francia e della Germania esige la stessa integrazione, riconciliazione ed integrazione essendo reciprocamente condizione l'una dell'altra, (...) si augura che le gravi difficoltà che restano da risolvere siano esaminate nello stesso spirito realista (della Commissione costituzionale dell'Assemblea *ad hoc*) (...)

(I democristiani) veglieranno affinché, da una parte, i compiti europei essendo precisati, gli organi della Comunità siano provvisti di una autorità alla misura di questi compiti e che, d'altra parte, gli stati conservino le prerogative necessarie alla gestione degli interessi che restano di loro spettanza, essendo inteso che l'organizzazione europea deve impedirsi di assumere, al posto degli stati, compiti che questi sono meglio piazzati di lei per accudire »

« riafferma solennemente l'Appello lanciato a Friburgo in favore dei suoi amici che vivono sotto un regime di oppressione » (vedi sopra).

La politica economica e sociale della democrazia cristiana nell'Europa di domani. La situazione attuale dell'Europa dopo il rigetto della Ced

Congresso Nei, Bruges (Belgio), settembre 1954

« Tenuto conto delle dimensioni che esigono l'economia e la tecnica moderne, i nostri stati europei non possono, come entità economiche isolate, assicurare il costante benessere delle loro popolazioni e seguire i progressi che possono realizzare le grandi entità economiche che esistono e non cessano di svilupparsi nel mondo.

Al fine di promuovere lo sviluppo economico e la prosperità delle nazioni europee, bisogna che esse formino insieme una larga area economica nel seno della quale i beni, i capitali e le persone circolino liberamente ».

« All'indomani del voto del 30 agosto u.s. all'Assemblea nazionale francese (...) è nel quadro di un'Europa unita che questi popoli possono e debbono trovare il miglioramento del loro benessere, il ristabilimento o lo sviluppo delle loro libertà, la garanzia della loro sicurezza e l'assicurazione della pace.

Creando uno spazio economico comune, l'Europa unita, aprirà alle produzioni nazionali un campo di espansione alla misura delle possibilità tecniche moderne e dei bisogni senza fine crescenti delle popolazioni. (...)

Mettendo fine al secolare antagonismo franco-tedesco, evitando la neutralizzazione della Germania, che comporterebbe inevitabilmente la sua sovietizzazione, l'Europa unita stabilirebbe una pace durevole sul continente. (...)

È in questa prospettiva che devono essere considerati la difesa dell'Occidente e il ritorno della Germania Federale alla sua sovranità. Il rifiuto sovietico di un piano di disarmo, la presenza nel cuore dell'Europa di forze armate integrate, in costante aumento, in una comunità orientale di aggressione, obbligano le nazioni libere a uno sforzo militare che non può rilassarsi. Se il trattato di Parigi — che il Parlamento francese non ha discusso — non può entrare in vigore, i principi di sopranazionalità e di integrazione sui quali riposava, e che erano stati approvati da quello stesso parlamento, sono i soli valevoli.

In ragione dell'urgenza è necessario che i paesi d'Europa libera organizzino senza nuovi ritardi la loro difesa, ma i negoziati in corso sulla partecipazione della Germania alla difesa europea non devono far dimenticare il fine essenziale che è la costruzione di un'Europa unita, né intralciare o ritardare la sua realizzazione in una qualsiasi maniera. (...) (Sono necessarie) l'elezione a suffragio universale di una assemblea europea, e subito l'assemblea comune della Ceca, come lo prevede il trattato (...), la liberazione degli scambi, delle mercanzie, dei servizi e dei capitali (...) ».

L'integrazione politica ed economica dell'Europa
Congresso Nei, Salisburgo (Austria), settembre 1955

« (I democristiani) insistono affinché i Parlamenti e i Governi nazionali dell'Europa decidano senza indugio di fondere realmente i loro interessi e le loro attività nel dominio dell'energia nucleare e prendano sin da ora misure decisive per realizzare progressivamente un mercato comune europeo,

(...) fanno voto che le Nazioni d'Europa che non partecipano attivamente a questa politica si associno ai suoi iniziatori il più strettamente possibile,

ricordano che una vera distensione internazionale postula la partecipazione all'Europa integrata delle nazioni oggi schiave ».

L'integrazione europea

Congresso Nei, Lussemburgo, maggio 1956

« (La DC) registra le apparenti manifestazioni di distensione sopravvenute nei rapporti Est-Ovest (...) stima che di fronte al blocco sovietico delle negoziazioni bilaterali successive non possono raggiungere risultati concreti e afferma la necessità di un legame stretto tra gli Occidentali (...)

riafferma la necessità urgente della creazione di un mercato comune europeo, vasta zona di politica economica comune (...) il carattere indispensabile di un periodo di transizione (...) ricorda che l'accrescimento della produzione è indispensabile all'estinzione della fame nei paesi sottosviluppati (...)

(riafferma) che l'unificazione tedesca è una delle condizioni di una vera distensione ».

La fermezza della DC di fronte al comunismo in crisi

Congresso Nei, Arezzo (Italia), aprile 1957

« (La DC) constata che tali avvenimenti (repressione in Ungheria) dimostrano l'impotenza del comunismo a costruire un ordine sociale fondato sulla giustizia e la sua incapacità di dare agli uomini libertà e felicità,

crede fermamente che la pace nella giustizia non possa essere ristabilita senza la ricostituzione dell'unità tedesca nella libertà e senza la restituzione di una reale indipendenza a tutti i popoli dell'Europa centrale e orientale,

(...) sottolinea l'urgenza (...) in particolare della ratifica dei trattati istitutivi il Mercato comune e l'Euratom (...) ricorda il valore per la difesa della libertà nel Patto atlantico... ».

La persona umana nella politica democristiana

Congresso Nei, Scheveningen (Olanda), maggio 1958

« (La DC) ricorda che la lotta decisiva dei nostri giorni è quella che il mondo libero deve condurre contro le forze rappresentate dal blocco sovietico (...).

(I democristiani) si dichiarano solidali con l'azione difensiva del mondo libero il cui solo scopo è di assicurare al mondo intero la pace (...).

Non è la partecipazione tedesca all'alleanza di difesa occidentale che impedisce o rende più difficile la riunificazione di questo paese come ancora pretendono i sovietici, ma il rifiuto dell'URSS di accordare la libertà agli uomini posti sotto il suo dominio (...) a dispetto della volontà del mondo libero di offrire ogni garanzia di sicurezza all'URSS (...).

(I democristiani) insistono su un disarmo simultaneo, controllato ed equilibrato nonché generale come sola base reale di ogni sicurezza (...) si dichiarano favorevoli alla conversazione e alla negoziazione (...).

L'alleanza di difesa creata nel 1949 ha parato la minaccia sovietica immediata. Allo stesso modo il suo rinnovamento e la sua trasformazione audace verso una comunità costituiscono uno degli elementi maggiori nella lotta contro i pericoli ai quali il mondo libero deve far fronte nelle circostanze attuali.

In questo quadro, il progresso verso l'unità europea presenta un fatto che non ha solamente valore di esempio ma potrà contribuire in maniera decisiva ad un miglior equilibrio della alleanza e alla realizzazione di intese più larghe per la salvaguardia delle libertà che sono in gioco ».

Unione e libertà

Congresso Nei, Friburgo in Breisgau (Germania), maggio 1959

« (La DC ritiene necessari) la riunificazione della Germania nella libertà, il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione delle nazioni oggi schiave, conformemente alla Carta dell'Onu, l'organizzazione della sicurezza e della libertà in Europa che è incompatibile con il mantenimento con la forza di zone di influenza;

uno sforzo comune e disinteressato in favore dei paesi economicamente ritardati per il loro sviluppo culturale economico e politico (...).

Proclama il suo attaccamento alla costruzione di una Europa comunitaria, politicamente ed economicamente integrata, e aperta all'associazione con gli altri paesi dell'Oece ».

La DC e il terzo mondo

Congresso Nei, Parigi (Francia), settembre 1960

« (La DC) afferma l'imperioso dovere di solidarietà delle nazioni industrializzate verso i popoli in via di sviluppo. Sottolinea che questo aiuto deve essere disinteressato (...) deve realizzarsi al duplice piano della solidarietà mondiale e della solidarietà regionale: la costituzione di grandi insieme fondati sulla libera adesione dei partecipanti deve essere ricercata (...).

(I democratici si propongono) di realizzare l'Unità dell'Europa, ciò che presuppone, a sua volta, il mantenimento e lo sviluppo delle istituzioni esistenti (Ceca, Euratom, Mec) e la ricerca di una forma di associazione tra i Sei e i Sette ... ».

Le basi dottrinali dell'azione politica dei democristiani
Congresso Nei, Lucerna (Svizzera), ottobre 1961

« (La DC) afferma che la questione di Berlino costituisce una prova decisiva per l'unità, la forza e la volontà di fermezza della Comunità occidentale che, di fronte all'imperialismo comunista, deve mantenere con tutti i mezzi la libertà a Berlino (...).

(I democristiani) si augurano l'intensificazione della politica di integrazione europea (...) si felicitano dei risultati della Conferenza dei parlamentari afro-malgasci e europei (...) si dichiarano solidali con i partiti democristiani dell'America Latina e sono pronti a fornirgli ogni cooperazione per la realizzazione del loro ideale ».

La politica sociale dei democristiani
Congresso Nei, Vienna (Austria), giugno 1962

« (La DC) si eleva con fermezza contro la minaccia aperta permanente che pesa su Berlino (...)

riafferma la necessità di una cooperazione stretta dell'Occidente, cooperazione che ha trovato la sua espressione nella integrazione europea e nella Comunità atlantica;

esprime il suo attaccamento al mantenimento e allo sviluppo delle comunità esistenti... ».

Congresso UMD, Strasburgo (Francia), settembre 1963
Riunione del Segretariato generale del Comitato mondiale DC a
Roma (Italia), 21 febbraio 1964

Per la costituzione della nuova Organizzazione mondiale. Tale Organizzazione fu decisa, nelle sue linee principali, a Strasburgo nel settembre 1963, ed è l'attuale.

Comitato mondiale UMD, Caracas (Venezuela), 13-16 maggio
1964 (presidente della Conferenza: Rafael Caldera)

Approva una risoluzione nella quale riafferma che il fine supremo della politica democristiana è la costruzione di una pace giusta e durevole; si pronuncia contro la dittatura; lo sfruttamento economico, contro tutte le correnti totalitarie e razziste. (...) sottolinea l'importanza dell'integrazione europea (...) e si pronuncia anche per l'integrazione dell'America Latina.

Comitato mondiale DC, Monaco (Germania), 18-20 giugno 1965
Relatori: Hans Maier, Rafael Caldera, Robert Houben

« conferma, tra l'altro, l'ardente rinnovamento col quale i democristiani si sono ripromessi, soprattutto in Europa e in America Latina, di eliminare le situazioni di ingiustizia sociale, di mancanza di libertà, e di rafforzare la lotta democratica contro il comunismo e le forze conservatrici del privilegio ».

Comitato esecutivo Uעד, Unione europea DC, 2 agosto 1965

Rumor: « la DC ha il dovere di contribuire risolutamente all'avvento di un'Europa comunitaria e sopranazionale; una Europa che abbia coscienza della sua importanza sul piano mondiale. Questo dipende in gran parte da noi: che gli ideali democratici possano opporsi vittoriosamente, in tutto il mondo, alle forze del totalitarismo ».

Riunione DC del Mec, Bruxelles, 12 ottobre 1966

« (La DC) ha voluto riaffermare la sua propria volontà di proseguire la politica di integrazione e di restare fedele al Trattato di Roma ».

Unione europea DC, Taormina (Italia), 9-11 dicembre 1965
(Si veda « Lo Spettatore Internazionale », n. 2)

(La DC) « ribadisce la necessità di rispettare ed applicare integralmente i trattati di Parigi e di Roma (...) esprime la propria solidarietà e il proprio appoggio alla Commissione della Cee (...) »

si dichiara a favore del mantenimento: 1) dei poteri di una Commissione indipendente dai governi e responsabile del bene comune, 2) della clausola di maggioranza per le votazioni in seno al Consiglio (...).

(La DC chiede) un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, nonché la sua elezione a suffragio universale diretto (...)

(e inoltre) legami economici il più stretti possibile con gli altri paesi d'Europa (...)

incita la Comunità ad assolvere la propria funzione nel mondo, (...) verrà in tal modo attuata (...) l'autonomia dell'Europa nel quadro di una *partnership* tra pari (...).

La stretta collaborazione in campo politico con i partiti democratico-cristiani dell'America Latina costituisce uno dei maggiori obiettivi dei partiti democratico-cristiani d'Europa. Tale collaborazione rinsalderà i vincoli di solidarietà tra l'America Latina e l'Europa, solidarietà che è uno degli elementi della pace e della sicurezza internazionale ».

Comitato mondiale UMCD, Taormina (Italia), 9-11 dicembre 1965

« ha esaminato la situazione politica nelle tre regioni del suo interesse primordiale (Europa occidentale, America Latina, Europa orientale (...))

« ha esaminato la situazione politica nelle tre regioni del suo interesse e ha approvato un piano con direttive concernenti Europa, Africa ed Asia ».

Sviluppo e solidarietà

Congresso UMDC, Lima (Perù), 23-26 aprile 1966

« Il diritto all'autodeterminazione di tutti i popoli, principalmente di quelli sottoposti a regimi colonialisti o totalitari e a dipendenze di tipo diverso, deve essere altamente riconosciuto (...).

(La DC) condanna la corsa agli armamenti. Essa esige il disarmo generale e controllato, e applica particolarmente questa esigenza al campo atomico. La creazione di zone denuclearizzate, la limitazione degli armamenti e l'eliminazione finale delle armi atomiche sono le tappe che si devono seguire (...).

L'idea della semplice coesistenza tra paesi deve essere rimpiazzata da un'autentica cooperazione tra tutti gli stati e tutti i popoli (...).

Tutti i democristiani sono d'accordo per reclamare l'unificazione della Germania per via pacifica e l'integrazione dell'Europa su basi democratiche.

Profondamente commossi per le sofferenze patite dalle popolazioni del Vietnam (...) reclamano universalmente che si rinunci alla violenza e che si stabiliscano negoziazioni che conducano alla pace (...)

stimano desiderabile che la Cina comunista (...), con la condizione espressa che si pieghi alle obbligazioni della Carta, sia ammessa all'Onu (...).

La recente conferenza tri-continentale dell'Avana ha tracciato una strategia di combattimento a favore delle posizioni comuniste (...) (la cui tattica) si basa sull'impiego di metodi di violenza e non fa differenza tra paesi democratici e dittatoriali, reazionari o progressisti (...), non ha fatto che ratificare la tradizionale tendenza comunista a sostituire una forma di imperialismo con un'altra (...).

Il problema specifico di Cuba deve essere risolto con l'integrazione di questo paese nella comunità americana (...)

la situazione dominicana sia oggetto della più grande cura (...) tutte le truppe straniere escano dal suo territorio subito dopo l'installazione di un governo che il popolo eleggerà con libertà assoluta (...).

(È necessaria una) cooperazione economica tra Europa ed America Latina (...). Questo stesso accordo favorirà nuove relazioni con gli USA nel rispetto reciproco dell'eguaglianza ».

Sono state anche approvate risoluzioni sociali, economiche ed organizzative.

LA POLITICA ESTERA DELLA DC

La politica estera della democrazia cristiana è — secondo una definizione che il segretario politico on. Rumor ne ha dato di recente¹ — « l'impegno quotidiano e sistematico del partito di fronte allo svolgersi contingente dei problemi, che è responsabilità di grande momento e s'inquadra ovviamente nella cornice dei grandi orientamenti generali e delle lunghe prospettive di fondo, ma che è per sua natura articolata in atteggiamenti immediatamente impegnativi. Ciò che richiede per un partito di governo di elaborare in modo discreto e responsabile le sue linee, confrontarle con quelle degli alleati e quando l'accordo — fondamento e condizione di ogni coalizione — è possibile, farle emergere nella loro sintesi e sostenerle con vigorosa e impegnativa lealtà ».

La pace, la sua ricerca e la sua difesa; il rifiuto dell'arcaica concezione della sovranità assoluta degli stati; la sollecitazione verso più vasti raggruppamenti politici o sovranazionali a base regionale o continentale; la rilevanza data all'Onu come punto di riferimento, come alto foro unitario dei popoli sono le linee fondamentali che la DC persegue in politica estera a livello nazionale, attraverso i suoi rappresentanti in seno al governo, sia sul piano internazionale attraverso le organizzazioni e gli organismi che i partiti e i movimenti di ispirazione cristiana hanno creato per una stretta e solidale collaborazione fra di loro in ogni parte del mondo. Sono linee fondamentali che la DC, dopo averle maturate e approfondite, sulla scia della tradizione sturziana e degasperiana, nei suoi congressi nazionali e negli incontri internazionali cui ha partecipato, ha reso operative con l'azione dei governi nei quali ha avuto ora la massima, ora la maggiore responsabilità, giacché — come ha rilevato l'on. Rumor al Congresso di Taormina dei democristiani europei² — « è nel partito che matura il momento creativo di una politica che poi spetta ai suoi rappresentanti nei governi di realizzare ».

¹ Cfr. « Il Popolo », 27 novembre 1966. Discorso pronunciato a Milano il 26 novembre 1966 al convegno su « I cattolici democratici e la politica estera in Italia » organizzato dal Centro culturale « Giancarlo Puecher ».

² Cfr. « Il Popolo », 10 dicembre 1965.

Il discorso che l'on. Rumor ha pronunciato a Milano il 26 novembre 1966 al convegno su « I cattolici democratici e la politica estera in Italia » organizzato dal Centro culturale « Giancarlo Puecher »³, costituisce, dopo quello di Taormina, una delle più organiche trattazioni che il segretario politico del partito ha compiuto sulla posizione della democrazia cristiana di fronte all'attuale evoluzione dei rapporti internazionali, ed anche la più recente, ed è per questo che ad essa, soprattutto, ci riferiamo in questa sede.

1. *La pace.* - « Il problema più angoscioso, ha detto Rumor, è quello della pace, perché coinvolge tutto e tutti ». E per il mondo democratico, la risposta ai problemi che si pongono per la difesa della pace non può essere se non una risposta che rifletta l'accentuazione tra i paesi membri dell'Alleanza atlantica dei comuni vincoli e interessi ideali nel rispetto della rispettiva vocazione nazionale e della collegiale responsabilità delle scelte. Essa implica cioè una solidarietà che, salda nei suoi fondamenti e nelle motivazioni essenziali, sia costantemente verificata di fronte ai problemi che di volta in volta si pongono.

Per la DC, quindi, la validità della politica di solidarietà occidentale, sotto il profilo della pace, non può essere messa in dubbio. « Essa è stata positiva, ha detto Rumor, proprio nella misura in cui non solo ha bloccato una tendenza all'espansione aggressiva, ma ha indicato, al di là dei risultati di fatto conseguiti — certo per taluni aspetti inferiori alla filosofia che li poteva generare — ma come prospettiva, come indicazione di fondo, una soluzione e un metodo di associazione articolata, un modello diverso di civiltà politica ».

Di fronte all'avvicinarsi delle scadenze per il rinnovo del Patto atlantico, scadenze che « costituiscono un banco di prova delle capacità dei governi e delle forze politiche di individuare le ragioni profonde, essenziali e di lunga prospettiva di una scelta destinata a pesare sul futuro del mondo e dell'Europa », l'on. Rumor nel suo discorso a Milano, dopo aver ricordato che il tempo e gli eventi hanno lavorato contro l'idea di una *partnership* tra gli Stati Uniti e l'Europa (fatta propria dalla DC al Congresso di Taormina), ha sottolineato che, quali che siano i tempi di maturazione e i modi nuovi rispetto alle vecchie ipotesi, « quella è la piattaforma giusta ». Piattaforma « che naturalmente non esaurisce la sua validità nel

³ Cfr. « Il Popolo », 27 novembre 1966.

solo fatto che si costituisca, che non si può e non si deve chiudere in un nuovissimo bilateralismo dilatato, ma che deve garantire lo spazio sufficiente per una grande politica mondiale, nuova rispetto all'antica, in cui — al di là delle più necessarie esigenze di sicurezza e di forza — sia chiaro e comune l'intendimento di accrescere insieme le visioni di cultura, di mezzi produttivi, di beni e per parteciparle all'umanità che cresce e per metterla in condizione — tutta intera — di diventare creatrice essa stessa di cultura e di ricchezza ».

2. *L'Europa.* - Ma perché si possa giungere ad una condizione di *partnership* tra eguali tra Europa e Stati Uniti è necessario che il processo di integrazione europea si accentui, si consolidi nella forma di una federazione dei popoli e ne abbia le garanzie. Infatti, ha detto Rumor che « un corretto equilibrio per la pace postula meno "sovranità vuote" e quindi l'edificazione europea; la chiede una corretta e non precaria realizzazione di una effettiva *partnership* con gli Stati Uniti; la esige lo sviluppo economico, culturale e civile dell'Europa, come elemento di equilibrio nel mondo e come supporto non surrogabile nel processo di sviluppo del terzo mondo ».

L'ideale europeistico — affermato con vigore da Sturzo e De Gasperi, da Schuman e Adenauer — mantiene perciò, per la democrazia cristiana e per tutti i partiti democratici cristiani, il valore di un impegno rigoroso, che è stato solennemente rinnovato al Congresso di Taormina e che il segretario del partito non manca mai di sottolineare con particolare accento proprio in un momento come l'attuale in cui questo ideale sembra essersi appannato.

Tra gli obiettivi per il cui raggiungimento la DC si adopera da tempo vi è quello, prioritario, di un'Europa aperta alle integrazioni più vaste, prima di tutto sullo stesso orizzonte continentale, nella quale vi sia un posto adeguato per la Gran Bretagna; poi vi è la ricerca ordinata e duttile per far procedere nei modi e nei tempi possibili il processo di integrazione politica; quindi, lo sviluppo della ricerca tecnologica e scientifica inteso come un'esigenza inderogabile per impedire la caduta di qualità della presenza europea nello sviluppo mondiale; ed infine anche le elezioni a suffragio universale e diretto per il Parlamento europeo, « formidabile strumento di mobilitazione dell'opinione pubblica democratica ».

« L'Europa unita, ha detto ancora Rumor a Milano, è e resta comunque per la democrazia cristiana una non rinunciata e non rinunciabile tesi della sua filosofia, una non rinunciata e non rinunciabile prospettiva della sua azione politica ».

Ma un problema che si pone a tutta l'Europa per la parte

di responsabilità che ad essa compete nel mantenimento della pace mondiale è quello del conflitto vietnamita: anche se ormai l'Europa è fisicamente assente in quell'area, essa non può certamente disinteressarsene, sia per la vastità delle ripercussioni di un eventuale aggravarsi del conflitto, sia perché non può non comprendere alcune fondamentali ed obiettive preoccupazioni degli Stati Uniti. Ed è per questo che per la DC la soluzione del problema non può essere che politica, e non può obiettivamente stare solo a Washington, ma anche e simultaneamente a Mosca e a Pechino. In ogni caso « la soluzione non va solo auspicata, ma perseguita ».

3. *L'Onu.* - Al Congresso di Taormina, nel dicembre 1965, Rumor ribadì la necessità che l'opera delle Nazioni Unite vada sorretta non solo dai governi, ma dall'opinione pubblica di ogni paese e da ogni forza consapevole dei problemi d'oggi. E questa esigenza è valida soprattutto nel momento attuale in cui un tema di grande delicatezza appare ormai maturo: il problema dei tempi e dei modi per assicurare all'Onu la sua rappresentanza universale, così incisivamente richiamata da Paolo VI dinanzi alla stessa Assemblea generale delle Nazioni Unite. In proposito, Rumor a Milano ha affermato che la recente proposta italiana al riguardo « indica una strada onesta e onorevole per tutti, garantendo la stessa Onu nel suo prestigio morale, necessario alla sua alta funzione »; ma allo stesso tempo egli ha tenuto a sottolineare che se « la strada non può che essere quella del dialogo », d'altra parte « è ben chiaro che il dialogo presuppone un interlocutore che sia quanto meno disposto ad ascoltare e a rispondere ».

4. *Il « terzo mondo ».* - Un altro tema su cui la riflessione della democrazia cristiana si è incentrata da tempo investe l'atteggiamento verso i paesi del « terzo mondo ». Finora si è seguita la strada dell'assistenza tecnica o dell'episodico aiuto finanziario, spesso secondo il criterio dell'influenza e della penetrazione economica piuttosto che secondo una valutazione comunitaria e globale del problema. Oggi invece si impone — ha detto in proposito Rumor — « un programma di crediti e di prestiti, un incremento decisivo della ricerca scientifica e tecnologica, un rapporto schietto di collaborazione che spazzi via ogni residua diffidenza ». E ciò per evitare che un tipo di assistenza bilaterale finisca per essere un modo più moderno, ma non meno inquietante e mortificante, di colonialismo economico.

Per questo la democrazia cristiana ritiene che il problema dei

rapporti con il terzo mondo sta nella possibilità di presentarsi ad esso, e di collaborare con esso, per mezzo di istituti proporzionati ai fini pratici, istituti politici, economici, tecnici.

Un interesse del tutto particolare è rivolto all'America Latina dove la democrazia cristiana con la sua presenza dinamica e determinante, come nel caso del Cile, vuole essere il partito di progetti politici nuovi e, soprattutto, il partito che può in concreto dare ai paesi del Sudamerica quel nerbo politico e quella consistenza popolare che soli consentono di spezzare la chiusa e pericolosa alternativa tra castrismo e dittatura reazionaria.

Naturale matrice di tutte queste linee direttrici di politica estera fin qui ricordate è la fedeltà alla democrazia da cui discende la posizione di lotta al comunismo. Lo ha sottolineato Rumor a Milano, al Congresso mondiale di Lima dell'aprile 1966 e, in particolare, all'assise di Taormina, dove nel suo discorso conclusivo ⁴ ha detto: « Abbiamo individuato insieme, con unanime chiarezza di visione, che forze particolarmente nemiche della pace sono pur sempre la dittatura e l'intolleranza: ed è per questo che noi siamo una forza democratica, nemica delle dittature, nemica delle intolleranze. Abbiamo individuato tra queste forze la più diffusa, la più robusta, la più minacciosa nel comunismo; abbiamo riconosciuto che dal comunismo ci divide la concezione sostanziale della vita e pertanto abbiamo dato anche a questo nostro congresso ed all'azione conseguente che ad esso seguirà il significato di un'alternativa decisiva e radicale nei confronti del comunismo ».

Le tesi di politica estera sostenute dalla DC acquistano particolare valore, non solo perché convalidate in Italia da una realistica esperienza di governo, ma anche in quanto sono patrimonio comune degli altri partiti e movimenti di ispirazione cristiana nei diversi contesti nazionali europei ed oggi anche continentali; sono la testimonianza della vocazione e della presenza internazionale del partito sempre più teso a consolidare le proprie prospettive di affermazione in tutti i paesi del mondo, ovunque esistano tradizioni, gruppi e individui che si ispirano all'etica cristiana. Infatti, dalla fine del secondo conflitto mondiale, i partiti democristiani si sono trovati ad operare, molto spesso con responsabilità preminenti di governo, in paesi e situazioni economico-sociali le più diverse ed hanno potuto così verificare la loro ideologia e la loro dottrina politica in una pratica, approfondita esperienza.

⁴ Cfr. « Il Popolo », 13 dicembre 1965.

Nella fedeltà a questo loro patrimonio ideologico, con la ricchezza di queste originali esperienze politiche e dei profondi legami rinsaldati in anni di fecondo lavoro nelle Nouvelles Equipes Internationales (Nei), i partiti democristiani d'Europa, rappresentanti 35 milioni di elettori, si sono riuniti nel dicembre 1965 a Taormina, nell'ambito della nuova e più moderna organizzazione dell'Unione europea dei democratici cristiani (Uedc) costituita nella primavera dello stesso anno per iniziativa preminente dell'on. Rumor che ne ha assunto la presidenza⁵; e in quella assise, dopo aver compiuto un esame approfondito dei problemi continentali e mondiali, hanno definito un comune atteggiamento verso di essi e dato una risposta valida agli interrogativi che alimentano l'attesa di tutti i popoli e, tanto spesso, ne giustificano l'angoscia. Dai compiti di collegamento, dallo scambio di informazioni periodiche, previsti per le Nei, i democristiani europei sono così passati al dovere di « elaborare una politica comune ».

La riaffermazione dell'impegno a lottare per un'Europa unita e democratica, associata agli Stati Uniti in una *partnership* tra eguali, solidale con il mondo occidentale; un appello alla Francia perché ritorni a dare il suo contributo alla costruzione comunitaria; la ribadita consapevolezza di una responsabilità mondiale che deve manifestarsi nei confronti delle popolazioni europee oppresse dalla dittatura, dei movimenti democristiani dell'America Latina che lottano per la democrazia nel loro continente e dei paesi nuovi dell'Africa che si affacciano oggi alla democrazia: queste le principali indicazioni che sono scaturite dall'assise di Taormina, primo grande confronto d'idee e di programmi dell'Internazionale democristiana che, riguardo ad altri analoghi organismi di partito, con stabile collegamento, presenta caratteri propri che « la rendono inconfondibile ».

Essa infatti — ha detto Rumor — « non è prima di tutto né l'Internazionale del potere o dei governi, né un'Internazionale di risulta: l'unione cioè di tutti coloro che non militano nell'Internazionale socialista o liberale o non si riconoscono integrati nel mondo comunista. Associati nella Uedc vi sono partiti o movimenti nazionali che operano in diversissime condizioni ambientali, espressione di distinte maturazioni storiche, impegnati nella vita pub-

⁵ All'Uedc aderiscono ormai oltre agli otto partiti democratici cristiani dei sei paesi della Comunità europea, quelli della Svizzera, dell'Austria, di San Marino e le formazioni democristiane dei paesi dove il movimento politico è vietato (Spagna, Polonia, Paesi Baltici, Ungheria, Cecoslovacchia, Romania e Jugoslavia), nonché altre formazioni affini alla DC che si sono aggiunte all'Unione dalla Gran Bretagna e da altri stati ancora.

blica con differenti ruoli di responsabilità, che vanno dalla presenza maggioritaria in governi in carica, all'opposizione costituzionale o addirittura all'opposizione di regime. Ciò che tuttavia li unisce è il comune cemento ideale, il comune riferimento al messaggio cristiano, il comune convincimento democratico. L'Unione democristiana non è chiusa ma aperta ad ogni adesione leale ed omogenea a questi requisiti; quanto più terremo ferme tali nostre irrinunciabili caratteristiche, tanto più sarà possibile l'accostamento alle nostre idealità da parte di tante forze desiderose di entrare nella nostra famiglia e già in movimento nella nostra direzione da ogni parte del nostro continente. Norma e fondamento della convivenza degli associati — ha detto ancora Rumor — è la non interferenza reciproca nelle vicende e nelle decisioni di ognuno rispetto ai problemi interni della vita nazionale di ciascun paese. La nostra convinzione pluralistica è alla base anche della nostra convivenza: così noi serviamo compiutamente una concezione cristiana della società e dello stato; e arricchiamo il vasto patrimonio di fermenti e di tensioni di cui è depositaria la nostra base democratica e popolare ».

Dopo Taormina, il rapido sviluppo dell'Uedc veniva constatato il 5 aprile 1966 a Bruxelles, dove il suo Bureau poteva prendere atto con soddisfazione di una serie di risultati conseguiti, i quali consentivano di impegnare l'Unione europea dei democratici cristiani sulla base di un nutrito piano di attività per l'immediato avvenire, sia in rapporto all'accelerazione della piena integrazione europea, sia in relazione alla crisi della Nato di fronte alla quale i partiti democristiani europei si presentano saldamente uniti in posizione comune.

Un collaudo molto importante per l'Internazionale democristiana è stato il congresso dell'Unione mondiale dei partiti democratici cristiani⁶ svoltosi a Lima nell'aprile del 1966. L'Interna-

⁶ L'Unione mondiale dei democratici cristiani (UMDC) è stata creata come punto d'incontro tra l'Odea (Organizzazione democratico-cristiana d'America), l'Uedc (Unione europea dei democratici cristiani) e l'Ucdec (Unione democratico-cristiana della Europa centrale) con la partecipazione di organizzazioni specializzate, come ad esempio, l'Uijdc (Unione internazionale dei giovani democratici cristiani), durante la III Conferenza mondiale dei democristiani che ebbe luogo a Santiago del Cile nel luglio 1961. Successivamente fu rafforzata dalle decisioni della IV Conferenza mondiale tenutasi a Strasburgo nel settembre 1963, per un certo coordinamento e scambio di idee, senza però adeguati strumenti politici o tecnici per canalizzare attività specifiche o per promuovere la cooperazione o le idee democristiane in quei paesi dove tali partiti non esistevano. Successive riunioni del Comitato mondiale dell'UMDC, in particolare a Caracas (maggio 1964) e a Monaco (giugno 1965), hanno tracciato le linee generali per stabilire un'azione coordinata a livello mondiale, considerando gli

zionale ha infatti dimostrato a Lima di collocarsi a buon diritto fra le forze mondiali meglio organizzate e più efficienti, collegando insieme, in vincoli di stretta cooperazione, pur rispettando nel modo più scrupoloso l'autonomia di ogni singolo partito, le due grandi Unioni democratiche cristiane dell'Europa, presieduta dall'on. Rumor, e dell'America Latina, presieduta dall'on. Caldera, *leader* della DC venezuelana.

Ma il Congresso di Lima è stato particolarmente importante anche perché ha qualificato ancor più l'efficacia della dottrina democratica cristiana nei riguardi dei gravi problemi mondiali che tormentano le nazioni in via di sviluppo. A questo proposito il riconoscimento è stato unanime a Lima ed è valso a dare un nuovo impulso all'evoluzione delle idee che si sta verificando da qualche tempo in quel continente nei confronti della democrazia cristiana e del Mercato comune europeo. L'opinione pubblica latino-americana si sta infatti orientando in modo molto più positivo nei confronti dell'una e dell'altro.

In realtà la democrazia cristiana ha sempre goduto nell'America Latina, nell'opinione pubblica informata, di una naturale anche se talvolta vaga e imprecisa simpatia per la sua dottrina e per i suoi programmi di rinnovamento. Ma soltanto da qualche anno la DC sta veramente acquistando, più o meno in tutte le repubbliche sudamericane, credito e consensi per la sicurezza politica di cui da vent'anni sta dando valida prova in Europa.

Sicché in quel continente dove il comunismo esercitava ed ancora esercita, soprattutto nella sua versione castrista, un certo fascino per la carica rivoluzionaria che gli si attribuisce e per la vantata capacità di contrastare alcuni ambienti capitalistici statunitensi, generalmente considerati dai popoli latino-americani come una minaccia alla loro indipendenza, comincia a diffondersi la persuasione che la democrazia cristiana possa davvero costituire una valida alternativa da cui sia possibile attendersi quella « rivoluzione nella libertà », desiderata ed invocata dai più larghi ceti popolari e dalle *élites* più aperte, capace di rinnovare finalmente, dalle fondamenta, le vecchie strutture che mortificano tanta parte della vita latino-americana. Ed è in questa incoraggiante evoluzione delle idee che si colloca anche ed acquista uno speciale rilievo la vittoria democratica cristiana nel Cile, dove Eduardo Frei è potuto ascendere, proprio quale *leader* democristiano — primo esempio nel continente — alla presidenza della Repubblica.

strumenti esistenti, come ad esempio il segretario generale collegiale della Uedc ed il Centro internazionale democristiano di studi e documentazione.

Ed anche il Mercato comune trova ora migliore comprensione nel Sudamerica. Interpretato come sistema autarchico e protezionistico, i paesi latino-americani lo giudicavano fra le cause delle loro difficoltà economiche e ne attribuivano la colpa soprattutto alla democrazia cristiana. Al Congresso di Lima tali giudizi sono apparsi e sono stati notevolmente mutati al punto da invocare la collaborazione della DC europea per realizzare una comunità degli stati latino-americani analoga a quella del Mec.

Su queste basi concrete si fonda dunque il rilancio internazionale dei partiti democratici cristiani, cui si è dato l'avvio con la costituzione dell'Uedc. Basi concrete che costituiscono, come ha detto Rumor a Taormina, « un'architettura politica a cui è affidato il destino del nostro domani. È un'architettura ambiziosa, ardua da costruire, e per realizzare la quale si richiede certamente da ciascuno di noi uno sforzo tenace di volontà, una applicazione di fantasia creativa, un senso soprattutto della solidarietà dei nostri sforzi che rimane e risplende come stella polare del nostro cammino ».

INTERVENTI

LA POLITICA ESTERA DEGLI ENTI LOCALI

Sarebbe interessante verificare in che misura i socialisti municipalisti e il partito popolare prima della marcia su Roma abbiano pensato di utilizzare gli enti locali, e più particolarmente i comuni, oltre che come centri essenziali di vita politica e di riforma sociale interne anche come strumento se non di rapporti internazionali diretti quanto meno di manifestazioni relative alla politica internazionale del paese. Durante il regime fascista furono strumentalizzate alcune città per rapporti internazionali con paesi « amici »: si potrebbe in sostanza dire che c'è un antecedente in periodo fascista del « gemellaggio ».

In ogni modo è in questo dopoguerra che gli enti locali acquistano un loro ruolo consistente e in qualche modo autonomo (o di « spontaneità guidata », nei casi frequenti in cui la spinta parta in realtà dai partiti politici) nella politica internazionale, sia prendendo, singolarmente o collettivamente, posizione su fatti di politica mondiale, sia — anche qui singolarmente o in associazione con altri enti locali — partecipando a iniziative internazionali.

Il più attivo nello strumentalizzare i poteri locali e particolarmente i consigli comunali è stato senza dubbio il partito comunista italiano. Tutti ricordano le mozioni contro la bomba atomica, contro il Patto atlantico, sulle varie iniziative promosse dai Partigiani della pace, ecc., portate dai consiglieri comunisti nel dibattito degli enti locali italiani. Ma non si può dimenticare anche la larga adesione data dai sindaci e da altri amministratori locali italiani alla Petizione per un patto federale europeo lanciata nel 1950 dal Movimento federalista europeo: per altro si trattò in questo caso di un'adesione di singoli amministratori locali e non mi consta che fossero chiamati direttamente in causa comuni o province.

Interessante circa la partecipazione dei poteri locali a un dibattito e addirittura a iniziative di politica estera è il fatto della larga partecipazione a organizzazioni internazionali di enti locali italiani appena l'Italia si è riaffacciata nel foro internazionale dopo la Liberazione. Una Unione internazionale di città e di poteri locali (l'Union internationale des Villes et Pouvoirs locaux) già preesisteva e ha continuato a vivere in questo dopoguerra, sviluppandosi particolarmente nell'ambito del cosiddetto « mondo libero »

(ivi inclusi i poteri locali di vari paesi fascisti o parafascisti), ma anche dei paesi « non allineati », mentre, pure appoggiata dai comunisti dei paesi occidentali, ha compreso solo eccezionalmente città e comuni dei paesi del mondo comunista. All'inizio del 1951 prese vita, ad opera di un ristretto gruppo internazionale di federalisti europei e di democratici autonomisti, il Consiglio dei comuni d'Europa: esso, accanto a una serie di fini relativi allo sviluppo delle autonomie locali, si proponeva di sviluppare « lo spirito europeo nei comuni e negli altri enti territoriali locali per promuovere una Federazione degli stati europei ». D'altro canto da un'associazione con tendenze neutralistiche, Monde Bilingue, contraria al processo di integrazione europea, nacque, soprattutto per opera di alcuni comunisti occidentali che la influenzarono, una Federazione mondiale delle città gemelle, da cui successivamente è nato un Consiglio dei comuni del mondo. Queste sono state le tre principali organizzazioni internazionali di enti locali, attraverso le quali gli enti locali italiani hanno svolto direttamente o indirettamente un loro intervento nella politica estera.

Il CCE e la Federazione mondiale delle città gemelle hanno senza dubbio, fra le altre, svolto il ruolo principale e si sono non di rado fronteggiate, seguendo in parte (specialmente la Federazione mondiale delle città gemelle) gli schieramenti politici ufficiali, di cui ripetevano le alleanze e le singole posizioni, ma in parte anche distinguendosi. Il CCE particolarmente ha preso una serie di posizioni non conformiste, di cui andrebbero analizzate le origini e il merito. Attingendo nello stesso vivaio prevalentemente occidentale la Uiv e il CCE finirono per trovarsi di fronte anch'essi: in realtà l'Uiv era ed è un'organizzazione a interessi prevalentemente tecnici e di studi comparati, ma il successo del CCE spinse l'Uiv — particolarmente forte nell'Europa centro-settentrionale e in Inghilterra — a darsi una sua politica europea, che contrastò spesso più che politicamente organizzativamente le più impegnate iniziative politiche del CCE.

Era indubbiamente per il peso obiettivamente cresciuto dei poteri locali, specialmente dei grandi, nonché per la presenza di dottrine autonomistiche, viva coerentemente in alcuni partiti di massa e recepita strumentalmente da altri, che i poteri locali avanzarono tanto nelle loro iniziative politiche, così da stimolare sempre nuove forme associative internazionali e da essere anche valutati come fattori importanti in documenti di rilievo politico, sociale, culturale o religioso: papa Pio XII si occupò ripetutamente del ruolo degli enti locali nella costruzione di una società fede-

ralista sovranazionale (particolarmente europea), mentre il sindaco di Firenze, La Pira — che già nell'ottobre 1954 era intervenuto agli stati generali del CCE, a Venezia, con un discorso commemorativo di De Gasperi —, avendo poi fatto di Firenze un centro di politica « popolare », polemicamente distinta dalla politica ufficiale o dei governi, con convegni e altre manifestazioni ideò una serie di legami per creare una « atmosfera comune » fra città dell'Occidente, città del terzo mondo sottosviluppato (giovani democrazie) e città del mondo comunista (è noto l'intervento del sindaco di Mosca in uno di questi convegni « mondiali » a Firenze). La posizione più meditata di parte cattolica sul tema dell'intervento dei poteri locali nel concerto internazionale è probabilmente un breve passaggio della *Pacem in terris*, ove papa Giovanni XXIII accenna all'esigenza di favorire su scala internazionale scambi fra persone e fra corpi intermedi, poiché questa istanza di « libera circolazione » a prescindere dalle limitazioni attuali trova poi il suo coronamento logico nella istanza di una Comunità mondiale sovranazionale, che è l'istanza fondamentale dell'enciclica.

Occorrerebbe a questo punto sottolineare che diverso significato ha la politica estera condotta da altre organizzazioni internazionali e quella condotta dal Consiglio dei comuni d'Europa (restando un terzo fatto, a sé, l'iniziativismo lapiriano): infatti nel CCE l'attività degli enti locali che va al di là delle frontiere nazionali non è propriamente considerata un atto di politica estera o internazionale, ma piuttosto un logico momento di un'unica e coerente battaglia di federalismo integrale, ove non si riconosce allo stato nazionale altra sovranità di quella che esso possa, con le sole sue forze, effettivamente disimpegnare: sotto questo riguardo l'atteggiamento del CCE è sempre stato assai più radicale di quello strumentale delle organizzazioni comuniste (o di influenza comunista) di poteri locali. La storia ideologica del CCE, d'altra parte, non coincide con quella dei singoli partiti al potere o all'opposizione nei paesi dell'Europa occidentale, ma è una sintesi complessa di vari atteggiamenti, tutti in qualche modo presenti nella storia del federalismo europeo.

Al margine dell'associazionismo generale, al quale hanno partecipato i vari enti locali, bisogna dare un cenno a parte di attività che alcune massime città hanno svolto in proprio, valendosi della loro grande autonomia di fatto, del loro peso politico, economico e sociale. La città di Roma ha partecipato a una Unione delle capitali della Comunità europea, senza ostacolare in alcun modo l'attività del Consiglio dei comuni d'Europa, anzi prendendovi ispi-

razione per alcuni atteggiamenti generali, ma in sostanza svolgendo un ruolo più squisitamente prudente e diplomatico (oltre che occupandosi più specificamente di alcune questioni amministrative locali), dato il risiedere sul suo territorio del governo nazionale. Città di grande peso economico, come Milano, hanno alternato gemellaggi spettacolari realizzati al di fuori del CCE (di cui per altro il comune di Milano è socio fin dalla fondazione), realizzati allo scopo di stabilire relazioni pubbliche particolarmente efficaci e in settori ritenuti importanti agli effetti cittadini o anche semplicemente per motivi di prestigio (San Paolo e Chicago), ad operazioni economiche internazionali (prestiti finanziari) che mai sarebbero state né concesse (dall'estero) né permesse (dall'interno) a comuni di minor peso.

Le istituzioni europee, sia il Consiglio d'Europa che particolarmente la Cee (e anche la Ceca), hanno visto un'attività e anche alcune relazioni istituzionali (Conferenza europea dei poteri locali) sollecitate e promosse specialmente dal Consiglio dei comuni d'Europa, tallonato o contrastato — secondo i casi — dall'Union internationale des Villes. È chiaro che in queste attività in istituzioni europee i poteri locali, anche indipendentemente dal CCE, hanno spesso esposto un loro parere, dovuto a tutta una serie di fattori locali o generali, che non sempre coincideva con le posizioni del governo italiano. Anche nel Parlamento europeo, su pressione del CCE, si è costituito un Intergruppo per i problemi regionali e locali.

Particolare attenzione dovrebbe essere volta alle posizioni prese dagli enti locali italiani nei riguardi dei rapporti italo-austriaci e della questione Alto Adige-Sud Tirolo. La Sezione italiana del CCE, secondata da tutti i suoi soci sia di lingua tedesca che di lingua italiana, ha sempre tenuto un coerente atteggiamento contrario al nazionalismo dell'una e dell'altra parte e tendente a sdrammatizzare i rapporti attraverso una concreta costruzione dell'autonomia locale nei distretti in discussione e la composizione dell'urto fra le due culture, italiana e austro-tedesca, nella prospettiva di un'intesa sovranazionale, che attenui o cancelli le frontiere e valorizzi gli aspetti peculiari di ciascuna cultura in termini di convivenza e non di sopraffazione. Concretamente la Sezione italiana del CCE è stata talvolta dura verso inadempienze e incomprensioni del governo italiano e altrettanto dura verso posizioni neonazionaliste o razziste di parte austro-tedesca e locale; dal canto suo la giovane regione Friuli-Venezia Giulia, non di rado in contrasto con gli stessi ministeri degli Esteri e dell'Interno della Repubblica

italiana, ha iniziato e sviluppato una serie di rapporti culturali e volti anche a studiare problemi economici con quelle regioni dell'Austria che, al pari del porto di Trieste o del Friuli, non fossero né economicamente né socialmente né elettoralisticamente interessate a tenere in vita le frizioni italo-austriache dovute alla questione dell'Alto Adige.

In sostanza gli atteggiamenti in politica internazionale, che in maniera più originale e pressante hanno fatto propri gli enti locali italiani, sono quelli relativi all'unità europea, alla « grande Europa » (contrapposta dai comunisti alla piccola Europa della guerra fredda), ai rapporti sopraconfinari e agli incontri fra città dell'Europa industrializzata e città del mondo in via di sviluppo: per quest'ultimo capitolo occorrerà non dimenticare i tentativi variamente condotti, in senso europeista, neutralista, mondialista, ecc., per allacciare rapporti fra città europee e città del continente africano.

PIANIFICAZIONE E POLITICA INTERNAZIONALE

1. *Gli interventi italiani all'estero*

Esistono in Italia studi professionali, società di pura progettazione, società legate a gruppi industriali o commerciali o finanziari che effettuano lavori di pianificazione urbanistica all'estero. I canali sono stati, principalmente: la partecipazione a concorsi internazionali liberi o ad inviti; incarichi diretti di paesi stranieri o incarichi attraverso la Commissione per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo presso il ministero degli Esteri italiano, la Commissione Onu per l'assistenza internazionale, l'Unesco, la Cee, ecc.

Per quanto riguarda la Commissione per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo, presso il ministero degli Esteri, essa, fino ad ora, si è limitata ad esaminare le proposte derivanti da iniziative di singole società italiane di progettazione presso paesi esteri, valutando le opportunità e stabilendo l'ammontare degli stanziamenti per i vari progetti.

In sostanza, i vari piani che sono stati approvati (piani urbanistici, piani di sviluppo industriale, piani turistici, piani di ristrutturazione dell'agricoltura o progetti per grandi impianti o grandi infrastrutture, ecc.) sono fondamentalmente serviti ad aziende pubbliche e private italiane come canali per ottenere più facilmente l'esportazione di macchinari e prodotti o per introdurre imprese italiane ad appalti nei paesi esteri. Fino ad oggi la Commissione non ha ancora preso l'iniziativa di proporre essa stessa un programma di intervento e di creare un piano, annuale e pluriennale, valutato nei suoi effetti di efficienza e di costo, per stabilire rapporti organici con i paesi in via di sviluppo in grado di concretare una bilateralità fra l'Italia e questi paesi non solo di carattere imprenditivo commerciale, ma soprattutto di cooperazione ad un disegno comune.

Per razionalizzare, comunque, l'intervento di varie società di progettazione italiane, le maggiori società hanno ultimamente ritenuto opportuno creare un'associazione che è stata denominata Oice (Giunta di intesa fra le organizzazioni italiane di consulenza ope-

ranti all'estero). Di questa associazione fanno parte le seguenti organizzazioni: Comtec (Roma); ELC (Milano); Fondazione MC Leric (Milano); IN.CO. (Milano); Ifagraria (Roma); Intec (Roma); Italconsult (Roma); C. Lotti & C. (Roma); Morandi (Roma); Nuovo Castoro (Firenze); Ote (Roma); Piro & C., s.p.a. (Roma); Ponti-Fornaroli-Rosselli (Milano); SAUTI (Roma); Staim (Roma); Techint (Milano); Tekne (Milano). Questa associazione, da un lato si propone di intraprendere rapporti concreti con i paesi in via di sviluppo, e dall'altro di essere un organismo, tecnicamente qualificato, a servizio del ministero degli Esteri italiano per una sua politica organica verso questi paesi.

Per quanto riguarda l'azione dell'Unesco essa, in alcuni casi, ha condizionato i propri finanziamenti per studi ed aiuti alla scelta di professionisti o studiosi europei altamente qualificati da parte dei paesi che desideravano la collaborazione dell'Unesco stessa. Anche specialisti italiani sono stati chiamati a questi compiti.

Per quanto riguarda la Cee essa ha stanziato fondi speciali per studi sullo sviluppo delle zone depresse in Europa affidandoli anche a società italiane. Queste zone marginali hanno evidenti connessioni con paesi esteri per cui indirettamente lo studio implica anche una serie di rapporti internazionali. È questo, ad esempio, il caso del progetto affidato alla Italconsult per il piano dell'asse industriale Taranto-Bari, in un'area, cioè, che comporta implicazioni importanti con il bacino mediterraneo.

Per quanto riguarda, infine, l'assistenza dell'Onu o di agenzie collegate a questa quali il Bird e la Fao, i governi di vari paesi possono proporre alle Nazioni Unite lo studio di progetti o piani interessanti lo sviluppo economico del loro paese, chiedendo contemporaneamente il finanziamento per tali progetti e segnalando una società di progettazione di proprio gradimento scelta nell'elenco delle società accreditate presso l'Onu stessa. Fra queste società sono registrati diversi centri di progettazione italiani.

Come si vede tutti questi tipi di possibili importanti interventi di tecnici italiani, presso soprattutto paesi in via di sviluppo, avvengono al di fuori di indirizzi programmati dal governo italiano o sono da esso semplicemente recepiti o appoggiati. Si ha insomma l'impressione che, mentre la maglia dei rapporti informali si arricchisce e si estende, la maglia dei rapporti formali sia ancora molto debole.

2. Programmazione regionale, nazionale e internazionale

Ma un caso ancora più importante si rileva nel processo di programmazione economica dei Comitati regionali di programmazione, istituiti nelle varie regioni italiane, e nella formulazione dei piani territoriali di coordinamento a livello regionale e, infine, nella redazione di piani regionali delle regioni a statuto speciale. Tutti questi piani e fra essi, in particolare, i piani in atto delle regioni a statuto speciale come Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia o in altre regioni con particolare posizione geografica come le Puglie, la Basilicata, la Calabria, comportano importantissimi problemi internazionali che le regioni tendono ad affrontare separatamente al di fuori di un disegno premeditato dallo stato italiano.

È questo il caso, con tutte le difficoltà relative, del Trentino-Alto Adige verso l'Austria, del Friuli-Venezia Giulia verso Austria, Jugoslavia e paesi del bacino danubiano, il caso della Sardegna, della Sicilia e delle estreme regioni meridionali verso il bacino mediterraneo e in particolare verso l'Africa e il Medio Oriente. Ma il fenomeno si va registrando anche nelle altre aree e le regioni del triangolo industriale (Lombardia, Piemonte, Liguria) tendono a stabilire rapporti a livello Cee e anche verso i paesi dell'Est, sia per iniziativa di singole imprese sia nelle prime formulazioni di piani economici ed urbanistici regionali.

Da questo risulta che non solo società pubbliche o private di carattere produttivo e studi professionali, capaci di rapporti internazionali, vanno stabilendo, negli ultimi tempi, una fitta maglia di rapporti con l'estero, ma che anche gli organismi regionali o sub-regionali autonomi sentono la necessità di aprirsi ad un raggio di rapporti internazionali molto più esteso e complesso di quanto lo stato italiano abbia intrapreso. Infatti lo stesso primo piano quinquennale italiano, mentre presta molta attenzione ai problemi interni, si occupa insufficientemente delle connessioni con i problemi internazionali.

Se da un punto di vista economico il problema è rilevante, da un punto di vista urbanistico la situazione ha aspetti ancora più urgenti e le insufficienze si rivelano ancora più gravi. Tutti i problemi delle grandi vie di comunicazione, dei trasporti, dei canali navigabili, dei porti, degli aeroporti, dei servizi specializzati non possono più essere trattati da un punto di vista nazionale, ma possono raggiungere le loro razionali dimensioni solo nelle connessioni internazionali.

Si imporrebbe, di conseguenza, la necessità sia di vedere i piani regionali, connessi fra di loro nel piano nazionale urbanistico, in rapporto ai grandi problemi internazionali, sia di creare nuovi istituti di interpianificazione che studino i problemi non solo delle zone di confine, ma delle zone di influenza e delle zone di specializzazione a livello europeo ed extraeuropeo. Il lavoro iniziale è informale, finora effettuato ai livelli commerciali, imprenditivo, professionale; per stabilire rapporti bilaterali con paesi esteri dovrebbe essere recepito, razionalizzato, coordinato e reso omogeneo ed efficace da un'assunzione di conoscenze e responsabilità internazionali degli organi dello stato italiano.

Dal semplice punto di vista urbanistico è chiaro che gli investimenti per le grandi infrastrutture, che abbiamo sopra citate, possono essere decisi nelle loro priorità, entità, tempi di esecuzione solo attraverso una valutazione globale internazionale. Così pure il risollevarlo di determinate situazioni di depressione (da quella di Trieste a quella della Calabria) possono trovare la loro chiave risolutiva solo in una pianificazione internazionale.

Si può considerare positivo che il movimento sia stato iniziato, per così dire, dal basso, attraverso i canali aperti dall'emigrazione e dai rimpatri, da scambi di specialisti ai vari livelli, dall'opera di professionisti, attraverso i grandi movimenti del turismo verso l'interno e verso l'estero, attraverso centri di scambi internazionali culturali, attraverso l'azione di zone di confine o di zone aperte ai rapporti con l'estero con funzione di testa di ponte, attraverso, infine, piani economici, piani infrastrutturali, piani urbanistici che tendono all'integrazione, alla discussione comune, all'interscambio con regioni estere limitrofe o di sbocco.

Tutta questa forza potenziale indica l'anticipo di movimenti a livello di società civile rispetto all'iniziativa della società politica italiana.

Ma se, da un lato, occorre mantenere la forza dei rapporti autonomi diretti, questa forza ha necessità di essere ormai coordinata a livello statale in modo da evitare inutili sprechi, concorrenze, sovrapposizioni, ecc., che ancora gravemente si verificano, per dar luogo ad un disegno unitario che massimizzi il risultato di una internazionalizzazione del nostro paese e dall'altro minimizzi i costi che questa operazione comporta.

Due sono quindi le possibili proposte concrete:

1) che lo stato italiano crei, accanto al primo piano quinquennale economico italiano, un primo piano quinquennale econo-

mico di rapporti internazionali con tutte le connessioni sia europee che extraeuropee che questo comporta;

2) che lo stato italiano accanto alla formulazione di un primo piano urbanistico nazionale imposti, in connessione con esso, un primo piano urbanistico internazionale coordinato con i piani già formulati in altre aree europee e nei paesi in via di sviluppo ricadenti nella sua area d'influenza. Verso questi ultimi lo stato italiano potrebbe mettere a disposizione esperti di pianificazione perché le singole iniziative vengano ad essere coordinate in efficace programma di mutuo ed organico sviluppo.

LE AVANGUARDIE DEMOCRATICHE CATTOLICHE
E LA POLITICA ESTERA

1. La lunga vigilia¹, come De Gasperi amava chiamare l'interminabile buio fascista, valse a irrobustire, negli intellettuali cattolici tenutisi liberi dai molteplici condizionamenti del regime, antiche tradizioni quali, per la politica estera, le tendenze al neutralismo ed alla sovranazionalità. Già gli anni antecedenti la prima guerra mondiale avevano chiaramente mostrato, nei cattolici, viva la preoccupazione di ricercare ed usare ogni mezzo per impedire lo scontro armato, e l'ant interventismo aveva incontrato facile terreno in un campo in cui Benedetto XV non perdeva occasione per riaffermare l'universalismo della Chiesa². Nel dopoguerra, l'ingresso sulla scena politica del partito popolare italiano, la prima formazione dei cattolici democratici riconosciuta ed avallata dalla gerarchia, non poteva non riproporre, in tempi in cui si andava diffondendo il nuovo credo della « vittoria mutilata », principi pacifisti e orientamenti volti a stabilire nuove e più ampie amicizie internazionali. Anzi, la conoscenza di queste posizioni risulta fondamentale per la comprensione dei futuri atteggiamenti degli intellettuali cattolici, nella lunga vigilia, nella loro esplosione nella vita dello stato repubblicano, nei ripensamenti dall'interno di uno schieramento giunto alla guida del paese³. Per contro, l'accesso nazionalismo del regime non poteva che produrre nei cattolici una reazione esattamente contraria, quale appunto la tendenza alla sovranazionalità nella sua duplice espressione di concezione delle possibilità di organizzazione dei popoli e di impegno politico per il superamento delle vecchie barriere, cause non ultime delle due grandi guerre; e per la creazione di nuove istituzioni comunitarie in cui potessero riconoscersi aree sempre più ampie di popoli.

¹ « Lunga vigilia » sono termini più volte usati dallo statista trentino. Valga per tutte il volume: Alcide DE GASPERI, *Studi ed appelli della lunga vigilia*, Cappelli, Bologna 1953.

² Una esauriente esposizione critica degli orientamenti di Giacomo della Chiesa, papa Benedetto XV, sta nel capitolo a questi dedicato da Carlo FALCONI nel suo *I Papi del ventesimo secolo*, Feltrinelli, Milano 1967.

³ Naturalmente, in questi appunti non vengono presi in considerazione i gruppi giunti al potere e neppure le maggioranze di partito o le correnti democristiane di sinistra, ma solo le tendenze culturali espresse nel periodo 1943-58, dalla caduta del fascismo alla morte di papa Pacelli.

2. Nel programma del PPI⁴ spicca l'indicazione favorevole alla costituzione di una Società delle nazioni intesa non come camera di compensazione di una pluralità di inconciliabili interessi nazionali, bensì come « una organizzazione generale della vita internazionale », forse ingenua come proposta, ma certamente rispettabile e senza eguali come concezione. Gli è, comunque, che nell'ambito di questa impostazione, anzi quali « corollari » di essa, i popolari formularono i seguenti quattro punti caratterizzanti e qualificanti la loro politica estera: 1) l'*arbitrato* quale strumento idoneo a dirimere le controversie internazionali; 2) l'*abolizione dei trattati segreti*, come condizione per superare il sistema delle diplomazie segrete e passare ad una fase in cui parlamento e cittadini potessero partecipare alla determinazione delle scelte di politica estera o quanto meno alla conoscenza dei rapporti internazionali stabiliti dalla casta diplomatica; 3) l'*abolizione della coscrizione obbligatoria*, quale fondamento di uno stato non più disponibile per avventure militari, aperto all'amicizia ed alla collaborazione fra i popoli tanto da evitare persino una contaminazione militaristica sempre possibile in regime di leva obbligatoria e non in uno in cui la coscrizione volontaria rappresentasse la predisposizione o la scelta a favore di un servizio di pura difesa civile; 4) il *disarmo universale*, come condizione primaria ed essenziale per consentire ad una Società delle nazioni, organismo politico e sovranazionale, un valido e durevole ruolo di propulsione e di costruzione di pace.

Questi gli indirizzi di politica estera annessi all'*Appello ai liberi e forti*, il manifesto dei cattolici democratici poi costituitisi in partito che non rinnegò, nella sua breve e isolata esistenza, le proprie originarie impostazioni, ma semmai disperse tanto patrimonio ideale in troppi particolari e minute questioni (anche di rilievo, se vogliamo, come per il problema dell'emigrazione e della lamentata chiusura del mercato internazionale del lavoro), giacché si mantenne fedele al principio che la politica estera non dovesse essere la risultante di egoismi nazionali, bensì il punto di partenza per la definizione di un indirizzo di politica interna⁵. Se di subor-

⁴ Va tenuto presente che il programma era, innanzitutto, un appello di intellettuali che si gettavano per la prima volta nella mischia politica e che, in secondo luogo, da esso trassero in seguito elementi le avanguardie cattoliche: da ciò deriva la presa in considerazione in questa sede. Il testo del programma sta in Giorgio GUALERZI, *La politica estera dei popolari*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1959. Interessanti valutazioni critiche sullo stesso argomento si trovano ne *Il Partito Popolare Italiano*, di Pratt HOWARD, La Nuova Italia, Firenze 1957.

⁵ Il concetto di subordinazione della politica interna a quella estera fu ripetutamente espresso da Sturzo; di rilievo il discorso di Roma del 2 maggio 1921, ripro-

dinazione si poteva ipotizzare, questo in sostanza il pensiero sturziano, essa doveva riguardare la politica interna rispetto a quella estera, e non viceversa.

3. Prima della nascita della democrazia cristiana, la seconda formazione politica dei cattolici democratici debitamente riconosciuta, ripresero a circolare in Italia, al sud come al centro-nord, alcuni appunti per un eventuale nuovo programma politico. Ne era autore Alcide De Gasperi, che si firmava « Demofilo »⁶ e delineava architetture tipicamente intellettuali, certamente non integralmente realizzabili al momento del passaggio dalla teoria ai fatti. Erano, però, le idee-guida per l'intelligenza politica cattolica, in un momento in cui i vecchi dirigenti popolari sognavano di poter tornare all'affermazione del PPI, ma mai nelle vaste proporzioni poi realizzate. Erano, insomma, i propositi di uomini di cultura, già passati attraverso il vaglio dell'esperienza politica, convinti di poter giocare un ruolo non marginale, ma neppure principale, in uno stato da riordinare col contributo delle diverse esperienze e tradizioni di pensiero esistenti in Italia; erano gli obiettivi caratteristici di cattolici che puntavano a richiamare su di sé l'adesione politica di più ampi strati popolari⁷.

In questo clima, per gli intellettuali che andarono poi a costituire la DC, l'ordine internazionale doveva essere « ricostruito secondo giustizia »⁸, avendo come base una *Dichiarazione* dei diritti e dei doveri delle nazioni conciliante « nazione e umanità, libertà e solidarietà internazionale ». Per l'attuazione pratica di simili principi, si chiedeva il riconoscimento per tutti i popoli del diritto all'*autodecisione*, il cui unico doveroso limite era individuato in una riduzione della sovranità statale « in favore d'una più vasta solidarietà fra i popoli liberi ». Veniva così proposta la costituzione di *organismi confederali* con legami continentali e intercontinentali, che De Gasperi all'epoca vagamente configurava sul modello del

dotto in Luigi STURZO, *Il Partito Popolare Italiano*, vol. I, Zanichelli, Bologna 1956, p. 177.

⁶ Il testo di tali appunti degasperiani è negli *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1959.

⁷ Elementi si ritrovano nel citato *Atti e documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*, che vale anche a riconoscere particolari posizioni portate dal movimento neoguelfo. Non bisogna, tuttavia, dimenticare i gruppi di ispirazione cattolica confluiti in altre formazioni politiche o che ne costituirono di originali. Per queste ultime, significative appaiono le valutazioni di Lorenzo BEDESCHI, *La sinistra cristiana e il dialogo coi comunisti*, Guanda, Parma 1966. Attenzione merita anche il volume di Mario COCCHI, *La sinistra cattolica e la Resistenza*, Compagnia edizioni internazionali, Milano 1966.

⁸ Vedasi il citato *Atti e documenti*, pp. 9-10.

Commonwealth britannico o su quello dell'Unione panamericana; quest'ultima perché aveva consentito agli USA di « ottenere un influsso direttivo sulle due Americhe, senza opprimere gli stati minori e resistendo alla tentazione della conquista militare »⁹.

L'antica vocazione pacifista ed universalista si ritrova nella convinta affermazione che le società nazionali « rinunzieranno a farsi giustizia da sé ed accetteranno una giurisdizione avente mezzi sufficienti per risolvere pacificamente i conflitti inevitabili »¹⁰. A riprova di tale convinzione, gli appunti prevedevano la costituzione di una Comunità internazionale — che sarebbe più esatto definire comunità mondiale — la quale, fatto tesoro del fallimento della Società delle nazioni causa una inadeguatezza di istituzioni e di mezzi, risultasse fondata su un corpo deliberante, costituito da delegazioni governative e da rappresentanze popolari più dirette, avente il compito di: *a*) procedere al disarmo progressivo e controllato dei vinti come dei vincitori; *b*) attuare l'arbitrato obbligatorio, avvalendosi eventualmente anche di corpi militari sopravvissuti al conflitto a scopo di difesa civile, assieme alle forze di polizia; *c*) rivedere i trattati « ingiusti ed inapplicabili » e promuoverne modificazioni; *d*) codificare il diritto internazionale e coordinare i singoli diritti nazionali con la tendenza ad estendere il concetto di cittadinanza; *e*) disciplinare, dopo averne avuto per diritto il trasferimento, il libero accesso alle colonie — la c.d. politica della porta aperta —, ponendosi però l'obiettivo non solo del progresso morale, ma anche dell'autogoverno dei popoli di colore; *f*) ripartire equamente le materie prime, sopprimendo i privilegi e favorendo gli acquisti dei paesi meno abbienti; *g*) stabilire la libertà dell'emigrazione; *h*) introdurre il principio del libero scambio e della libertà di accesso alle vie di comunicazione a tutti i popoli; *i*) istituire un organismo finanziario della Comunità con la funzione di agevolare la stabilizzazione delle monete, la disciplina del movimento internazionale dei capitali e la cooperazione fra gli istituti bancari.

Nel passaggio dagli appunti della *lunga vigilia* all'elaborazione di un programma del nuovo partito politico, si registra uno stemperamento degli obiettivi, un forte ridimensionamento dei propositi¹¹. Ma la testimonianza ideale resta valida. Tanto da costituire una

⁹ Ne fa cenno DE GASPERI nel citato *Studi ed appelli*, pp. 194-95.

¹⁰ Sta in *Atti e documenti*, cit., p. 9.

¹¹ È sufficiente osservare il diverso tono dei documenti riportati sempre negli *Atti e documenti* e riferiti alle prime prese di posizione del nuovo partito.

piattaforma di punti fermi per le successive avanguardie democratiche cattoliche.

4. Il pontificato di Pio XII, iniziato in coincidenza con lo scoppio della seconda guerra mondiale, pur dichiarandosi fedele ad una tradizione universalistica rinverdata dopo la caduta del potere temporale, aveva finito col penzolare da una parte. Appare azzardato far carico a Pio XII di connivenza col nazismo¹², tanto più che potrebbero abbondare testimonianze sui soprusi subiti da elementi della gerarchia e del laicato cattolico in Germania e nelle zone controllate da Hitler, ma non è possibile negare l'inesistenza di un chiaro atto di denuncia né di un regime, né dei metodi da esso adottati, né dal folle imperialismo che lo muoveva. Come non è possibile ignorare la larga partecipazione cattolica, certo non ostacolata dalla gerarchia, all'intero arco delle avventure fasciste. In altri termini, la Curia si era compromessa, anche per necessità obiettive se si vuole, in un'azione di copertura del più vieto nazionalismo paneuropeo e, conseguentemente, era rimasta chiusa a sollecitazioni di mediazione, mostrandosi incapace di assumere una valida azione neutralistica.

La sconfitta dell'Asse costrinse la Curia, e il pontefice regnante, ad una presa d'atto della realtà, che non trovava soltanto nuove potenze alla guida della politica internazionale, compresa quella europea, ma anche grandi forze popolari decise a farsi ascoltare nelle sedi decisionali della politica interna ed estera. In Italia, poi, il fenomeno era più avvertibile che nei paesi confinanti già alleati del fascismo; la gerarchia non poteva non accorgersi del senso di liberazione e di apertura che, anche nel mondo cattolico organizzato, si era manifestato con la caduta del regime e verso le potenze alleate. Quale scelta rimaneva, in quelle condizioni, alla Chiesa?

Esisteva un'alternativa: schierarsi interamente dalla parte dei vincitori, ribaltando le amicizie coltivate sin al 1945; oppure, riprendere una posizione di equidistanza verso tutti i regimi e di apertura verso tutti i popoli. In un primo momento, la Curia scelse, saggiamente, la seconda strada, riacquistandosi in breve il credito perduto in tanti paesi pur sensibili all'insegnamento della Chiesa romana. Anzi, la negativa esperienza indusse la gerarchia a

¹² Carlo Falconi fa giustizia, nel citato *I Papi del ventesimo secolo*, di tutta una serie di luoghi comuni sulla politica estera sotto il pontificato di papa Pacelli, con riferimenti precisi anche a *Il Vicario*, senza però cancellare le responsabilità vaticane nella seconda guerra mondiale.

rifuggire da nuove rotture quando, conclusosi il conflitto armato, s'inaugurò la guerra fredda fra le potenze vincitrici¹³.

È importante ricordare questa fase della politica della Chiesa, poiché in quel periodo, in Italia, cominciò a farsi largo una nuova leva culturale¹⁴, in parte inserita nell'agone politico, la quale riprese l'antica bandiera universalista in una battaglia contro nuovi ghetti ideologici e contro nuovi steccati internazionali. La Chiesa, dunque, pur rimanendo nettamente ostile all'ideologia ed ai regimi di tipo comunista via via insediatisi nell'Est europeo, si astenne dallo schierarsi dalla parte dell'occidente, come invece fecero i governi e le cancellerie ove non mancavano, come fu per l'Italia, rappresentanze cattoliche. Quest'atteggiamento della Chiesa derivava, oltre che dalla necessità di non ricadere negli antichi errori e di farsi rapidamente perdonare il recente passato, dalla volontà precisa di non interrompere i rapporti con stati nei quali esistevano ancora importanti e significative presenze cattoliche. L'intelligenza cattolica reclamava un'apertura verso tutti i popoli; la Chiesa confermava la sua nuova linea di rispetto verso tutti gli stati.

Nell'allocuzione natalizia del 1946, lo stesso Pio XII dichiarò che la Chiesa non poteva « favorire » o « combattere » una parte contro l'altra, ma soltanto indicare la via della pace, da ricercare per tutti i « suoi figli ». Accentuatasi la tensione fra i due blocchi e mentre erano ormai da tempo in atto iniziative di varia natura, anche economica (si pensi al Piano Marshall), volte a consolidare uno schieramento « occidentale » contrapposto ad uno « orientale », da parte della gerarchia si continuò ancora per qualche tempo a respingere l'ipotesi della inevitabilità dello scontro fra potenze capitalistiche e mondo comunista¹⁵ e a non accreditare la tesi, partita dall'iniziativa della destra statunitense che avrebbe poi sorretto il maccartismo, della « politica aggressiva » dell'URSS. Parimenti, la Chiesa dichiarava di non poter condividere né giustificare la « guerra preventiva » invocata da taluni importanti ambienti occidentali per « civilizzare » l'oriente europeo, considerato preda della barbarie. In Italia, dopo la scissione socialdemocratica e la crescente divisione del mondo sindacale, nel maggio 1947 si concluse l'esperienza tripartita, cioè la politica di collaborazione governativa fra i partiti di massa, al di là delle diversificazioni ideologiche. Esclusi i comunisti e socialisti dal governo, il primo ministro, il cattolico De Gasperi, si gettò dietro le spalle la sua stessa impo-

¹³ Vedasi FALCONI, *op. cit.*, p. 283 ss.

¹⁴ Per questo aspetto, vedansi i citati lavori di BEDESCHI e COCCHI.

¹⁵ Vedasi sempre FALCONI, *op. cit.*

stazione elaborata nella *lunga vigilia* e si schierò con gli Stati Uniti, operando una progressiva rottura con lo schieramento orientale.

5. Ancora per qualche mese però, la Chiesa respinse la divisione manichea del mondo e invitò governi e popoli a rispettarsi reciprocamente. Il governo italiano, invece, accettò la politica degli USA ed i suoi strumenti, dichiarandosi favorevole al Piano Marshall. Tra gli intellettuali cattolici nacque il dubbio che si stesse scivolando verso una pericolosa involuzione del sistema delle alleanze, se non addirittura verso una terza guerra mondiale.

Forti delle proprie idee e della stessa posizione della Chiesa, gli intellettuali che cominciarono a raccogliersi attorno a « Cronache sociali »¹⁶, il quindicinale che Giuseppe Dossetti introdusse nella pubblicistica italiana più per creare una nuova coscienza politica che per servire una forza interna del partito dei cattolici democratici, manifestarono sin dal primo numero, uscito contemporaneamente all'esclusione delle sinistre dal governo, la propria ostilità alla scelta occidentalista del nuovo ministero e della maggioranza governativa e democristiana. Per i dossettiani, l'Italia doveva astenersi da ogni azione che potesse favorire la divisione del mondo in due blocchi contrapposti e, semmai, assumere un atteggiamento di mediazione attiva. In altri termini, andava conquistata e mantenuta una posizione di libertà e di autonomia e, in pratica, di equidistanza, che consentisse all'Italia, come all'Europa, al di là di ogni discriminazione e confine, di tenersi porte aperte verso tutti gli scambi economici, commerciali e culturali.

A ciò i dossettiani erano peraltro indotti dalla convinzione che fosse assolutamente necessario tenere l'Italia svincolata da qualsiasi blocco per non rompere l'ancora operante solidarietà fra i lavoratori, larga parte dei quali erano politicamente legati alla linea comunista e, conseguentemente, potenzialmente disponibili per un sostegno della politica estera del blocco orientale. In sostanza, « Cronache sociali » consideravano « un errore fatale spingere il giusto apprezzamento della nostra inferiorità economica e dell'inferiorità dell'intera Europa di fronte all'America, sino al punto di crederci ormai travolti da un determinismo intercontinentale, sul quale noi non si possa in alcun modo influire »¹⁷. Era

¹⁶ Cfr. Franco BOIARDI, *Dossetti e la crisi politica dei cattolici italiani*, Parenti, Firenze 1956 e, per i particolari, Giuseppe DOSSETTI, *La prima prova*, in « Cronache sociali », n. 4, 1947, p. 50.

¹⁷ Giuseppe DOSSETTI, *La situazione dopo un anno*, in « Cronache sociali », n. 7, 1947, p. 90.

un'esortazione a credere nell'autonomia, nelle idee, nella libertà e a non credere al fatalismo della legge delle grandi potenze industriali e militari, un'esortazione non raccolta in sede politica e tanto meno in sede governativa. Era in carica il quarto ministero De Gasperi; vicepresidenti il socialdemocratico Saragat ed il repubblicano Pacciardi; ministro degli Esteri il repubblicano Sforza.

Sollecitata da una lettera personale del presidente americano, Truman, al Papa, la Chiesa nel volgere brevissimo d'un mese tornò a modificare la propria politica estera, schierandosi da una sola parte e aprendo una crociata ideologica, considerando « dovere di tutti quelli che sinceramente amano la grande famiglia umana unirsi per strappare queste armi da mani nemiche. Con questa unione nascerà la speranza che i nemici di Dio e degli uomini liberi non prevarranno »¹⁸. Per gli intellettuali cattolici che predicavano l'universalismo fu un duro colpo. Tanto più che essi rimasero isolati, essendosi gli intellettuali laici — eccezion fatta per quelli gravitanti nell'area socialcomunista — schierati dalla parte dell'America, senza mezze misure, accettando l'anticulturale divisione manichea dei popoli.

Si approssimava la campagna elettorale. La Chiesa, il governo, la democrazia cristiana, i partiti e gli intellettuali « laici » erano tutt'uno dalla parte del blocco occidentale. Nella progressiva rottura fra Est ed Ovest, gli avvenimenti di politica estera soverchiavano, sino a coprirli, quelli di politica interna. S'era aperta una battaglia fra continenti contrapposti. Doveva essere eletto il primo parlamento della Repubblica italiana, si discuteva di libertà, ma la polemica era a monte, fra il modello sovietico e quello americano. La nascita dei Comitati civici introdusse anche la guerra religiosa. S'era persa la testa, almeno nel senso che si rinunciava, da parte di tutti — salvo qualche timido cenno in campo dossettiano a non disperdere interamente il patrimonio pacifista — all'autonomia di pensiero, lasciandosi trascinare ed invischiare in una polemica determinata dalle centrali del Dipartimento di stato o del Cremlino. Si creò la psicosi della guerra. Si avallò la fola del possibile abbeveraggio dei cavalli dei cosacchi nelle fontane di piazza San Pietro. La democrazia cristiana conquistò la maggioranza assoluta. Luigi Gedda si proclamò vero vincitore delle elezioni. Gli Stati Uniti potevano contare su una coalizione di partiti governativi, retroterra culturale compreso, decisamente pronti a recepire qualsiasi messaggio d'oltre Atlantico.

¹⁸ Riportato da Domenico SETTEMBRINI, *La Chiesa nella politica italiana (1944-1963)*, Nistri-Lischi, Pisa 1964, p. 209.

6. Adesso, e per molti anni ancora, politica estera della Chiesa e politica estera del governo italiano venivano a coincidere. La stessa coincidenza valeva per le formazioni « laiche » minori che, assieme alla DC, determinarono l'epoca centrista. E la politica estera dell'Italia era la stessa degli Stati Uniti d'America. E quando questi proposero all'occidente il Patto atlantico, la Chiesa, il governo italiano, la DC ed i partiti socialdemocratico, liberale e repubblicano, nonché gli intellettuali « laici » non legati al mondo socialcomunista, furono per il Patto atlantico. Fuori e dentro la DC, però, tra gli intellettuali cattolici, la cosa non incontrò molto entusiasmo. Anzi. Contemporaneamente, specie su iniziativa democratico-cristiana, si cominciò a parlare di federazione europea, in un momento in cui in Italia, Francia e Germania la presenza cattolica era molto forte e determinante. Anche l'America era per un'Europa federata: per una federazione europea federata con gli Stati Uniti d'America. Patto atlantico e federalismo potevano essere, per i più, due aspetti della stessa politica, due strumenti d'una sola organizzazione politico-militare, ovviamente egemonizzata dagli USA. Per altri, tra i quali i dossettiani di « Cronache sociali » ed anche i gronchiani di « Politica sociale » (quest'ultimi, però, più legati alla struttura del partito e dei gruppi parlamentari che non ad una posizione culturale) ed alcune isolate personalità di mondo cattolico (« La via » di Iginio Giordani, « Adesso » di don Primo Mazzolari, circoli di giovani cattolici, gruppi di ex partigiani cattolici), Patto atlantico e federazione europea erano cose diverse, anche opposte. Per cui, gli intellettuali cattolici accettavano gli orientamenti federalisti (anche perché non ponevano limitazioni di confine), ma discutevano il Patto atlantico¹⁹.

Prima di essere approvato dal parlamento italiano, il Trattato dell'Atlantico del nord incontrò una forte opposizione nel paese, dai partiti e nella democrazia cristiana. Il PCI ed il PSI mobilitarono, con la CGIL, le masse da essi controllate. Ma una battaglia non meno impegnata, non tanto in termini quantitativi pure non irrilevanti, quanto per il tipo ed il livello delle motivazioni, fu condotta dalle sinistre democristiane e dagli intellettuali cattolici. « Cronache sociali » avvertivano che la formula di adesione al Patto formulata per l'Italia sarebbe servita solo a sacrificare tutta l'Europa ad una definitiva predominanza di interessi strategici i

¹⁹ Oltre alle opere citate di Bedeschi, Boiardi, Cocchi, Falconi e Settembrini, vedansi: ADSTANS, *Alcide De Gasperi nella politica estera italiana, 1944-1953*, Mondadori, Milano 1953; Giulio ANDREOTTI, *De Gasperi e il suo tempo*, Mondadori, Milano 1956; Norman KOGAN, *Politica estera italiana*, Lerici, Milano 1965; Giorgio TUPINI, *I democratici cristiani, Cronache di dieci anni*, Garzanti, Milano 1954.

quali, neutralizzando qualsiasi iniziativa europea, avrebbero sostanzialmente impedito ogni autonoma ricerca di unificazione²⁰. Per evitare questo pericolo, e cioè per impedire che l'unica alternativa restasse quella dei blocchi militari contrapposti, « Cronache sociali » invitava ad assumere la bandiera del federalismo.

Al momento del dunque, cioè del voto, i dossettiani ripiegarono sulla linea scelta anche da qualche intellettuale laico: quella dell'interpretazione limitativa del Patto, come mero strumento di cooperazione fra Europa e America. Ma è innegabile la dura sconfitta politica, cui non poteva non aggiungersi l'emarginazione di tutti quei gruppi culturali che, nel criticare il patto militare, avevano cercato di reimpostare una linea di universalismo, di sovranazionalità, dai cattolici abbandonata dal momento in cui erano giunti ai fastigi del potere, e dagli alleati laici mai compresa, anzi sopportata con non celato fastidio.

Si era entrati in una nuova fase storica. Da quel momento, per gli intellettuali cattolici pacifisti i tempi diventavano durissimi: Pio XII lanciava l'accusa di « eudemonismo » e nella Curia non si nascondevano indirizzi favorevoli al ricorso alla guerra, ora che il Patto atlantico era operante, per « civilizzare » l'altro blocco. In politica interna si lasciava trasparire un'apertura verso i partiti di destra, concretatasi prima in sede amministrativa e, poi, parlamentare. In politica estera, il maccartismo americano trovava, in Italia, fedeli ripetitori. Dossetti era ormai fuori della vita politica, il dossettismo dissolto, « Cronache sociali » un ricordo, le avanguardie cattoliche impedito al primo vagito da accuse di eterodossia religiosa.

7. Forse inconsapevolmente, o forse perché preoccupato della sempre crescente pressione vaticana nella determinazione della politica italiana, fu lo stesso De Gasperi a creare le condizioni per una rimessa in circolo delle posizioni cattoliche d'avanguardia. In vista della nuova legislatura, contrassegnata dal marchio della « legge truffa » respinta dagli elettori, De Gasperi, che sinceramente concepiva il sistema maggioritario come un modo per evitare un'alleanza a destra di una DC fortemente condizionata dalle decisioni della gerarchia, rilanciò l'ideale federalista, introducendo sul piano della politica estera quella apertura democratica che sostanzialmente si negava nella politica interna. Anche gli altri partiti centristi scoprirono nel federalismo un modo per coprire gli effetti negativi

²⁰ Vedasi BOIARDI, *op. cit.*, pp. 122-29.

della scelta prioritaria²¹. Per gli intellettuali cattolici, invece, era nata l'occasione per riprendere una tematica democratica, universalista, sovranazionalista tradizionale, e di sperare di ottenere dal domani, o dal dopodomani, ciò che l'oggi assolutamente impediva: il superamento della politica dei blocchi contrapposti.

I grossi nomi erano scomparsi dal dibattito. In sede politica e culturale. Gli antichi dossettiani, quasi tutti, o avevano mollato, o avevano scelto la via della preghiera, o si erano inseriti nel sistema, sveltamente liberandosi d'ogni trascorso pacifista, o soltanto « autonomista ».

Partì così dal mondo giovanile cattolico la nuova spinta a nuove prospettazioni ideali collegabili alle classi popolari, d'Italia e d'Europa. Dall'interno della democrazia cristiana, ma soprattutto dall'esterno. Nasceva allora, a Firenze, il « San Marco »²², tra gli universitari cattolici guidati da Nicola Pistelli. Non c'erano dietro organizzazioni, né finanziatori, né calcoli politici, ma solo il bisogno di esprimere la disapprovazione per una condotta ed un metodo politici di stampo ottocentesco, borghese, fosse esso clericale o laicista, ma anche di dire una parola di speranza. Da Firenze, il discorso si allargò a gruppi universitari cattolici di Bologna e, in pochi mesi, si diramò nei principali atenei della penisola.

Per De Gasperi, « diluire il partito comunista italiano nelle classi operaie di Germania e di Francia, di spiccata tradizione socialdemocratica, significava liberare le aspettative popolari dall'ipoteca marxista; le destre di ogni paese, inserite nel Parlamento federale, dal loro reciproco astio nazionalista sarebbero state ridotte a un imponente cumulo di contraddizioni e l'Italia, logica titolare della mediazione del contrasto franco-tedesco, avrebbe ritrovato una reale funzione nel consesso internazionale »²³. Per i giovani del « San Marco », il disegno degasperiano, per il fatto stesso di prevedere una sovranazionalità ottenuta attraverso un'opera di

²¹ Cfr. Alcide DE GASPERI, *Per l'Europa*, 1952, testi di tre discorsi riprodotti a cura della Presidenza del Consiglio.

²² Dal 1952 al 1954, la rivista cercò di cogliere gli aspetti meno provinciali della cultura italiana degli ultimi due secoli, insistendo anche sulle correlazioni politiche che ne derivavano, per il presente e l'avvenire. Trovatasi sempre più chiusa nell'ottusità dei gruppi dirigenti cattolici, cessò le pubblicazioni nel 1954, avvertendo di considerare la federazione europea come « l'unico orizzonte immediato che si apre alla società nazionale », giacché essa « assicura una prospettiva storica alle forze politiche in maturazione sotto la crosta dei partiti ». L'ultimo numero della rivista (marzo 1954) era dedicato all'Europa, non quella dei Sei, ma quella di tutti i paesi compresi nell'area geografica europea, al di qua e al di là dello spartiacque politico e ideologico uscito dal secondo conflitto mondiale.

²³ Cfr. Nicola PISTELLI, *Dieci anni nella Democrazia Cristiana*, Edizioni di « Politica », 1956, p. 27.

ideologizzazione della lotta politica (pur coi limiti politici che in pratica avrebbero potuto manifestarsi in un'Europa che, in quel modo, rischiava l'egemonia condominiale cattolico-socialdemocratica), andava apprezzato: esso poteva, insomma, costituire una necessaria fase di passaggio per procedere poi, una volta organizzata una più ampia area politica, verso una totale integrazione fra i popoli d'Europa. La navicella dei Sei s'immaginava potesse veleggiare verso est.

San Marco, a Firenze, è la sede dell'università. La testata della rivista giovanile voleva significare l'urgenza di un nuovo rinascimento; occorreva rompere la cappa del più rozzo propagandismo calata in Italia dal geddismo e, in occidente, dal maccartismo, e venire allo scoperto con le proprie idee, magari sbagliate, ma vere, totalmente disponibili al dialogo, in tutte le direzioni. Il federalismo — volontaristico, non finanziato dall'ambasciata americana — era un obiettivo preciso e realizzabile di politica estera; quello del « San Marco » aveva certamente uno spirito diverso dal federalismo degasperiano o repubblicano; aveva cura che prorompesse dal consenso popolare, anzi dal voto degli europei, e non dalle intese dei governi; era un modo per liberare gli europei occidentali dalle strettoie di un'alleanza rigida con gli USA, e non un modo per pretendere dagli europei orientali di scrollarsi di dosso i regimi di tipo comunista. E come, del resto? con la rivoluzione o con la guerra?

A Firenze stava ed insegnava La Pira. Il dialogo coi giovani del « San Marco » diventava naturale, logico, anche se diverse erano state le esperienze rispettive, le basi di partenza, il taglio religioso e politico. Nel giugno 1952, si svolse nella città del giglio il I Convegno internazionale per la civiltà e la pace cristiana, dedicato al tema *Civiltà e pace*. Il convegno lanciò le tesi dell'impossibilità della guerra e dell'inevitabilità della pace, proprio nel momento in cui, a fronte del concetto leninista-stalinista dell'inevitabilità della guerra fra paesi capitalisti, in occidente si irrigidivano ulteriormente le posizioni contro il blocco orientale²⁴. La Chiesa era sulle stesse posizioni di Foster Dulles. Il convegno fiorentino non poteva andare oltre un certo limite. Sostenne che non poteva esistere vera pace senza libertà, in modo da garantirsi verso destra; ma sottolineò con forza che civiltà e pace potevano avere senso solo in un solidale sistema di alleanze fra popoli a diverso regime.

²⁴ Occorre ricordare che era sempre aperto il discorso avviato dal XIX Congresso del PCUS, mentre la morte di Stalin aveva modificato i termini del dibattito al vertice comunista, indeciso sulla linea concreta da seguire nei confronti dell'occidente.

La Pira era mosso da spirito ecumenico e parlava di un'avveniristica *Città del futuro*; i giovani, più concretamente, chiedevano alla classe dirigente politica di allinearsi alle tendenze affioranti nelle masse europee a stringersi in unità politiche di tipo nuovo, non solo militari ed economiche, ed anche a rischio di perdere qualche fetta di potere. Chiedevano una scelta politica e democratica.

8. La sconfitta elettorale del 7 giugno 1953 segnò la fine dell'epoca degasperiana. Il dibattito politico scese ai gradini più bassi della storia repubblicana. Dopo mesi di infruttuosi tentativi parlamentari in tutte le direzioni (infruttuosi perché basati solo sull'empirismo, privi di un respiro almeno di medio periodo, al limite aperti al trasformismo, com'è nelle « migliori » consuetudini della politica italiana), nacque il governo Pella, a maggioranza di centro-destra. Il nuovo presidente del Consiglio si disse pronto a risolvere con ogni mezzo la questione giuliana. La politica estera dell'Italia tornava al degradante simbolismo delle aquile romane. La destra cattolica se ne sentiva fiera e protettrice²⁵.

Riprese tono il solito italico provincialismo, ma di due tipi. Il provincialismo di chi si sente depositario delle uniche idee-guida del mondo, della capacità di risolvere tutto da solo, di resistere autarchicamente a qualsiasi esigenza e innovazione e, per convincersene, s'impennaccia di fronzoli dorati che dovrebbero stabilire gerarchie di valori. E il provincialismo di chi ha bisogno di essere legato ai potenti di turno per osare di parlare, avere un biglietto di visita con titolo riconosciuto per stabilire rapporti ed essere invitato ai ricevimenti internazionali. In tali condizioni, clericali e laici dicevano cose diverse, contrastanti, ma all'interno del medesimo sistema. Potevano prospettare alleanze diverse, ma non un nuovo tipo di politica. E sul piano della politica estera, l'accentuazione filo-inglese contrapposta a quella filo-americana non modificava — come non può oggi modificare — il quadro delle posizioni consolidate. In Europa, al Congresso federalista dell'Aja, ad esempio, si propose l'abolizione del termine « delegazioni nazionali », ma si operarono divisioni ideologiche e classiste (delegazioni « democristiane » oppure « liberali », oppure « socialiste », oppure « sindacaliste », ecc.), favorendo la supremazia americana sull'Europa. I timidi accenni che si fecero ad un eventuale terzaforzismo europeo vennero liquidati all'unanimità dalla classe politica

²⁵ Sono rimasti famosi i discorsi del Campidoglio e di Troia (Foggia), nei quali si rilanciarono le più viete posizioni nazionalistiche, a seguito dei quali si giunse a concentrare forti contingenti militari sul confine con la Jugoslavia.

dirigente d'ogni tinta. I giovani non trovavano spazio, venivano ricacciati indietro, da tutti. Sul piano interno, sempre quei giovani proponevano l'apertura a sinistra; sul piano internazionale, almeno un accenno di autonomia di giudizio dell'Italia: ebbero contro tutte le forze del quadripartito, quelle della destra, la gerarchia, trovando inoltre scarso riscontro convinto persino nel mondo socialista, al quale pure davano un forte credito, aspettandosi grosse novità politiche.

Ai margini della democrazia cristiana nacque « La Base », un quindicinale di battaglia fra i democratici cattolici, dalla cui testata, più tardi, trasse la propria denominazione l'omonima corrente interna al partito di maggioranza. Sul primo numero del periodico²⁶, pur prendendosi atto della mancanza, allo stato, di alternative di alleanze internazionali per l'Italia, si osservava però che era da tempo manifesta una crisi di valori e delle strutture del mondo occidentale. « Il superamento della crisi — si specificava — non può stare nella vittoria del mondo occidentale su quello orientale, nel prevalere di questo su quello. Anzi, se una delle due ipotesi si verificasse, la soluzione della crisi sarebbe ancor più allontanata. Ecco quindi la necessità di una politica di distensione e di equilibrio fra i due blocchi: l'esigenza della conservazione della pace »²⁷. Ad evitare di rimanere nell'ambito di un generico pacifismo, « La Base » osservava più avanti che l'Alleanza atlantica « dovrebbe reggersi sull'equilibrio di tre blocchi: Stati Uniti d'America - Commonwealth britannico - Europa occidentale. Ma se uno di questi pilastri non si costituisce in modo funzionale nell'ambito dell'alleanza, se l'Europa occidentale si mantiene divisa, in frantumi, evidentemente mette in crisi il sistema e spinge all'unica via possibile: quella dei patti bilaterali degli Stati Uniti con i singoli stati. E i patti bilaterali con la Spagna e pure con la Jugoslavia dovrebbero fare riflettere »²⁸.

L'Europa non fu, però, il solo interesse de « La Base ». Malgrado l'approssimarsi del Congresso democristiano di Napoli, al quale De Gasperi si presentò col suo ultimo messaggio politico, Fanfani sorse come nuovo astro, e i giovani si raccolsero, assieme agli ex partigiani di Mattei e Vanoni, in una nuova corrente, con nuove proposte²⁹, il quindicinale allargò il proprio interesse inter-

²⁶ Vedasi l'articolo *Trieste, banco di prova*, in « La Base », I, n. 1, 1° novembre 1953.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Vittorio MORA, *Responsabilità europee per la pace mondiale*, in « La Base », II, n. 5, 5 marzo 1954.

²⁹ Annotazioni valide si trovano nel volume di Giorgio GALLI e Paolo FACCHI, *La sinistra democristiana*, Feltrinelli, Milano 1962.

nazionale ai problemi dell'Asia e del terzo mondo. Si badi che di questi problemi si trovava traccia nelle cronache giornalistiche, ma senza adeguate valutazioni in sede politica e men che mai culturale. « La Base », invece, si soffermò sulla Conferenza delle Bermude per trarne indicazioni per un nuovo corso per l'Europa; studiò il problema indocinese prevedendo una sconfitta dell'imperialismo francese ed una ripresa ed un allargamento della tensione nel caso non si fosse proceduto a riconoscere il diritto di quelle popolazioni all'autodeterminazione; sollecitò a guardare a quanto si delineava nell'America Latina, prendendo spunto dalla rivolta dei contadini guatemaltechi ³⁰.

Salvo don Mazzolari, per quel che poteva, e i giovani di Azione cattolica legati all'esperienza della presidenza Rossi defenestrata da Gedda, solo « La Base » si mostrò allora sensibile per i problemi delle comunità internazionali in sviluppo, per la realtà dei nuovi popoli. Anche in questo caso, rischiando l'isolamento. Perché solo a sinistra, e strumentalmente, il problema del terzo mondo trovava attenti osservatori, mentre tra l'intelligenza laica solo « Lo Spettatore italiano » si mostrava all'altezza dei tempi ³¹. Naturalmente nella battaglia per mutare radicalmente registro nella politica estera, non già per inserirsi nel gioco di potere all'interno del sistema atlantico.

9. Con l'avvento di « Iniziativa democratica », dei Fanfani, dei Rumor, al potere, i rapporti tra DC e gerarchia tornarono a ricostituirsi. Nella politica interna si avvertì la ripresa del clericalismo; ed in politica estera si accentuò l'atlantismo di osservanza americana; la confusione creata, due anni più tardi, sull'episodio di Suez non fu che la prova dell'eccesso di zelo ed ossequio verso gli interessi mondiali del Dipartimento di stato. Rafforzata la posizione di Gedda nell'Azione cattolica; diventato Fanfani capo indiscutibile della DC; legatasi sempre più la Curia alle iniziative, ed agli indirizzi, del cardinale Spellman, la situazione, per le avanguardie cattoliche, divenne insostenibile. Tanto più che esse non trovavano interlocutori seri e validi al di fuori del mondo cattolico. Che fare?

Gruppi passati attraverso il dossettismo e la stessa « Iniziativa democratica », assieme a quelli che avevano portato avanti il di-

³⁰ Per i testi, vedansi i numeri de « La Base », dal marzo al luglio 1954.

³¹ La rivista, alla quale collaborarono anche elementi di estrazione cattolica, fu un preciso punto di riferimento, in quel periodo, per le nuove leve giovanili cattoliche, specie di quelle legate al Movimento giovanile della DC.

scorso de « La Base », ad alcuni giovani periferici del defenestrato Rossi e ad una pattuglia di ex dirigenti giovanili democristiani dimessisi per contrasti con la segreteria Fanfani, dettero vita a « Prospettive »³², un quindicinale che cercò di riprendere ed approfondire il discorso lasciato in sospeso con la chiusura de « La Base », ma accentuando il rigore della ricerca, l'impegno personale, politicizzando i temi senza tuttavia legarli necessariamente ad un'azione interna di partito. Si riprendeva, insomma, un metodo, iniziato con « La Base » e che si sarebbe mantenuto con « Politica », « Stato democratico », la « Radar » e la stessa « Questitalia »³³, per certi aspetti, negli anni successivi: quello di impegnarsi su una piattaforma politico-culturale di continua ricerca e di dialogo multilaterale, libero, spregiudicato e col solito limite di restare ancorato ai canoni democratici e al principio della collaborazione fra più forze di diversa estrazione ideologica, per creare lo stato in Italia o la comunità dei popoli nel mondo, piattaforma nella quale potevano anche riconoscersi uomini o gruppi agenti all'interno dei partiti, ma senza che ciò costituisse un rapporto di dipendenza partitica. Purtroppo per « Prospettive », essendo il direttore rimasto iscritto alla DC, quando la linea della rivista entrò in forte urto con la segreteria democristiana, il direttore fu espulso dal partito e la rivista cessò le pubblicazioni. Con grande gioia della destra cattolica, dei clericali d'ogni gradazione e socialità, romani e milanesi, di nessuno e di gran peso nella Chiesa, allora e dopo.

Il numero di presentazione, una specie di numero zero di « Prospettive », entrò subito nel vivo dei problemi della politica estera italiana, osservando come il fallimento della Ced fosse la logica conclusione di un processo europeista bacato in radice, per la presenza dello « stesso vizio illuministico proprio di tutti i tentativi riformistici. L'illusione che lo spirito federalista europeo potesse essere creato dal vertice attraverso un accordo tra governi sull'unificazione degli eserciti nazionali, anziché essere il risultato di una presa di coscienza dei popoli, nell'ambito di un moto storico di sviluppo »³⁴. Il discorso era preciso, diverso da quello degli

³² La nuova rivista nacque nel novembre 1954, tre mesi e mezzo dopo l'avvento di Fanfani alla segreteria dc, e cercò di aprire un dialogo con il retroterra cattolico che finiva col votare per la DC.

³³ Si tratta delle pubblicazioni più vive delle avanguardie democratiche cattoliche, che valsero a mantenere aperti il discorso sulla libertà e sull'autonomia in un mondo cattolico sempre più conformista e in una DC in cui l'organizzativismo uccideva qualsiasi dibattito di idee. Salvo « Stato democratico », tutte le altre pubblicazioni sono sempre in corso, certo oggi più note in un ambito più vasto di quello strettamente cattolico, di cui esprimono orientamenti diversi, anche se tutti di avanguardia.

³⁴ Cfr. *Linee per una politica federalista*, in « Prospettive », supplemento de « La Base », 10 novembre 1954.

altri federalisti italiani. Le speranze che lo stato nazionale potesse essere superato con una mera declaratoria di accettazione di principi ed anche di formule istituzionali di sovranazionalità dovevano considerarsi illusorie. Perché, prima occorreva riformare lo stato liberal-borghese, attraverso il salto qualitativo dell'inserimento delle forze popolari alla direzione di esso. Lo stato nazionale non poteva, in altri termini, autolimitarsi, se tale rinuncia non fosse stata preceduta da un movimento scaturente dalla base, dai popoli, in vista di uno sviluppo ed un rinnovamento della società civile, con una impostazione nuova dello stato e della comunità internazionale avente a fondamento, teorico e pratico, la partecipazione popolare. L'europeismo doveva essere un fatto rivoluzionario, non riformistico e meno che mai trasformistico. Di qui l'apprezzamento per il new-dealismo, ma non spinto al punto di subirne acriticamente ogni termine, specie quando risultasse improponibile per l'Europa o per il resto del mondo che non fosse l'America settentrionale.

Nel primo numero, la rivista notava come, in fondo, la caduta della Ced tornasse positiva per gli stessi cattolici, perché faceva crollare illusioni e miti e costringeva i politici cattolici a fare i conti « con i problemi reali e concreti che si trovano di fronte a chiunque voglia sviluppare, in Europa e nel mondo, una politica costruttiva »³⁵. In formula, si proponeva una scelta netta, che nessuno aveva ancora fatto e che altri partiti neppure si ponevano: quella fra l'equilibrio delle potenze e l'equilibrio fra i popoli.

Pur non mancando di apprezzare quanto di nuovo sorgeva in Francia e Inghilterra, caduta la Ced, col mendesismo o sotto la nuova *leadership* di Eden, « Prospettive » avvertiva però che la risolta iniziativa franco-inglese rischiava di tornare a rinchiudersi in modo quasi esclusivo nella preoccupazione tradizionale della difesa delle posizioni nazionali della Francia e della Gran Bretagna, eventualmente temperate con le esigenze della Germania Occidentale, senza saper proporre né un processo di rinnovamento capace di interessare tutti i paesi europei, né un gioco politico in grado di offrire all'Europa una funzione positiva e unitaria nell'ambito mondiale. « Ciò anche in conseguenza, sottolineava il quindicinale, delle premesse ideologiche su cui tale politica si fonda, che sono premesse del tutto interne all'ideologia e alle tradizioni borghesi, e perciò inadeguate di fronte ai problemi che la crisi del sistema borghese porta allo scoperto »³⁶.

³⁵ Cfr. *I cattolici e la nuova politica europea*, in « Prospettive », I, n. 1, 5 dicembre 1954.

³⁶ Vedasi il precedente citato articolo, nonché *Dalla Ced alla Ueo*, in « Prospettive », I, n. 2-3, 25 dicembre 1954.

Un'altra preoccupazione accompagnava tali giudizi pessimistici: che nel mondo cattolico, per quel suo tradizionale e costituzionale vizio di tenersi estraneo alla società moderna, cresciuta al di fuori se non contro di esso, potessero prevalere i fattori negativi di mera negazione e di opposizione illiberale, anziché quelli positivi di impegno per un processo di rinnovamento che di tale società sapesse cogliere e conservare i valori e le conquiste.

Nell'ambito di questi orientamenti, la rivista cominciò ad analizzare le questioni aperte, sempre riandando alle origini prossime o remote degli episodi. Grande attenzione fu posta alla Spagna, scoprendovi una insospettata forte diminuzione della pratica religiosa, malgrado la conclamata «unanimità della fede cristiana»; a conclusione di un'accurata inchiesta, vi si riscontravano: anticlericalismo tra le masse, ipocrisia in alcuni militanti, affievolimento del senso apostolico in altri³⁷. Il processo di rapida emancipazione dell'Africa nera fu osservato dalle varie angolazioni, così come quello di liberazione dal colonialismo nell'America Latina. In proposito, numerosi furono i servizi sulla situazione dei singoli paesi sudamericani, specie dopo lo scontro fra Peron e la Chiesa in Argentina.

Di estremo interesse, per la novità che veniva ad introdurre, il discorso sui rapporti fra USA e Formosa. Si chiedeva l'abbandono di Chiang Kai-scek da parte degli americani. Importante non risultava però tanto la richiesta, quanto la motivazione. Si sosteneva la necessità che l'Occidente, ed in primo luogo gli Stati Uniti, tenessero un atteggiamento di comprensione verso il movimento asiaticista in generale³⁸. Non con un semplice e realistico riconoscimento della situazione, ma dopo un generale processo di autocritica, premessa necessaria per trovare un *modus vivendi* prima e, poi, le basi per una pacifica convivenza fra paesi capitalisti e sistema socialista. Come atto significativo, si propugnava il riconoscimento, da parte occidentale, della Cina comunista. Era il febbraio 1955.

La Conferenza di Bandung, che sanzionò l'esistenza di un filo conduttore, pacifista e neutralista, fra le nuove potenze afroasiatiche, trovò «Prospettive» pronta a recepire una linea con tante analogie con le tradizioni universaliste cattoliche: dalla rivista partì perciò un nuovo appello alla distensione fra i blocchi, quale premessa per una pace più certa. Contro le accuse di filo-

³⁷ Cfr. *Spiritualità cristiana e Stato moderno*, in «Prospettive», I, n. 1.

³⁸ Leggasi la nota *USA e Formosa* comparsa sul n. 2 del 10 febbraio 1955 di «Prospettive». L'argomento fu ripreso su un'altra pubblicazione di giovani cattolici, «Il ribelle e il conformista», che ebbe brevissima vita (due soli numeri), nella primavera del 1955.

sovietismo, il quindicinale ribadiva la propria convinzione che l'Italia e l'Europa dovessero, invece, svolgere un ruolo dinamico e attivo, all'interno del mondo occidentale, per bloccare gli irrigidimenti e le spinte oltranziste, per garantire il mantenimento della pace e per promuovere rapporti sempre più proficui di collaborazione fra tutti i paesi del mercato mondiale.

Ma questi orientamenti suonavano pericolosi ad una classe politica e ad una gerarchia che coltivavano ancora il mito di un'Unione Sovietica dedita solo a grandi preparativi di aggressione; e finirono con l'essere sconfessati³⁹. Nello schieramento laico non di estrema sinistra, questo grave provvedimento non provocò alcuna reazione. Forse perché gli orientamenti di « Prospettive » davano fastidio non soltanto ai clericali, ma a tutti gli oltranzisti atlantici. Come sempre.

10. Le idee, però, non si distruggono con le sanzioni. Si chiudeva forzatamente da una parte, si apriva dall'altra. A Firenze, nasceva « Politica », di Nicola Pistelli⁴⁰.

Il centrismo era stato battuto, ma i centristi non demordevano. Erano stati sonoramente sconfitti nelle presidenziali che avevano portato Gronchi al Quirinale, e pensavano di tappare le falle mettendo a tacere le scarse voci non conformiste; ma non potevano che trovarsi di fronte a nuove iniziative pubblicistiche. La storia non si arresta con le espulsioni dai partiti. Il governo Scelba, il quadripartito di ferro, fu costretto ad andarsene. Gli successe il primo governo Segni, che ammiccò inizialmente a sinistra, illudendosi di poter essere creduto soltanto dalle promesse segrete e non dai suoi atti concreti, che poi negarono la possibilità di aprire uno spiraglio verso la sinistra socialista, come appunto indicavano i gruppi che si riconoscevano in « Politica », che subito aprì in quella direzione la propria battaglia di idee.

Sulla scena internazionale, qualcosa andava mutando. Nel luglio 1955, i ministri degli Esteri dei quattro Grandi si riunirono

³⁹ Il direttore della rivista, iscritto alla DC, fu espulso dal partito, dopo un attacco portato a « Prospettive » dal settimanale ufficiale democristiano, « La discussione », per alcune annotazioni sui fatti di Colombaia di Carpineti, dove un fanatico, iscritto al PCI, sparò, facendo vittime, contro alcuni esponenti della « bonomiana », che festeggiavano la vittoria ottenuta nelle elezioni per le mutue contadine nella « rossa » provincia di Reggio Emilia, nonché per le valutazioni di politica estera coerentemente svolte dal quindicinale in tutta la sua esperienza. Contro i provvedimenti disciplinari, insorse, nella DC, l'on. Ezio Vanoni, alle cui impostazioni di politica economica si ispiravano, del resto, i redattori di « Prospettive ».

⁴⁰ Il primo numero del giornale vide la luce il 1° luglio 1955, immediatamente dopo la chiusura di « Prospettive ».

in Svizzera, trovandosi d'accordo su alcune cose. Si parlò di « spirito di Ginevra » per indicare una buona disposizione a trattare non più sulla base delle precostituite posizioni ideologiche, ovviamente inconciliabili, ma sugli elementi concreti, sui problemi di sviluppo del mondo. « Politica » salutò l'evento positivo, augurandosi⁴¹ ch'esso segnasse una nuova era, nella quale si procedesse alla risoluzione pacifica delle questioni internazionali pendenti, all'instaurazione di un sistema di coesistenza pacifica fra sistemi sociali e politici diversi, alla liquidazione della guerra fredda. Ma l'Occidente doveva fare la sua parte. Il caso volle che proprio allora scoppiasse in Italia il problema dei tribunali militari, alla cui giurisdizione si pretendeva sottoporre chiunque, portate le stellette, fosse ancora in età non pensionabile. Il quindicinale fiorentino richiamò il guardasigilli Moro e il ministro della Difesa Taviani a conciliare le leggi con la Costituzione repubblicana⁴². L'Italia doveva rinnovarsi dall'interno per poter esprimersi con la necessaria autonomia in campo internazionale. Il viaggio di Gronchi in America rappresentò una seconda occasione. Agli alleati veniva detto che i patti sottoscritti venivano rispettati, ma perché la firma era stata apposta su un documento che prevedeva la cooperazione e non solo la difesa militare alle dipendenze dei generali americani⁴³.

Dopo l'ennesimo convegno lapiriano, quell'anno particolarmente riuscito per la larga partecipazione di personalità del terzo mondo, nel 1956 « Politica » cercò di fare un punto della situazione cattolica di fronte ai movimenti nel mondo, individuando: 1) una provvisoria ed insufficiente identificazione della presenza cattolica con la civiltà occidentale; 2) una inadeguata concezione missionaria legata al dominio colonialista; 3) una speranza che, pur nel permanere della *secessione* dei cattolici dei paesi a regime socialista, potessero fermentare e maturare valori assumibili, « quando sia, nella Chiesa unica dei credenti »; 4) una sommessa notazione, a carico della Curia, che « oggi men che mai è tempo di prudente chiusa saggezza ma di audace aperta santità »⁴⁴. Subito dopo, anche « Politica » fu sconfessata dalla democrazia cristiana⁴⁵. Ma andò avanti.

⁴¹ Cfr. Domenico SASSOLI, *A Ginevra nascono i russi*, in « Politica », I, n. 3, 31 luglio 1955.

⁴² Vedasi l'articolo di Wladimiro DORIGO, *Le stellette che non portiamo*, in « Politica », I, n. 8, 1° ottobre 1955.

⁴³ Cfr. Nicola PISTELLI, *Gronchi in America*, in « Politica », II, n. 5, 15 marzo 1956, nonché Giovanni GRONCHI, *Discorsi d'America*, Garzanti, Milano 1956.

⁴⁴ Il discorso più completo venne svolto da Mario GOZZINI, *Il prossimo convegno della civiltà cristiana*, in « Politica », II, n. 15, 1° agosto 1956.

⁴⁵ Un mese prima del Congresso della DC di Trento (ottobre 1956), « Politica » fu sconfessata. In proposito, vedasi sullo stesso giornale la nota *Cronaca*, a

Sostenendo senza mezzi termini che, ormai, l'Italia non aveva una propria politica estera e che era troppo tardi per costruire una federazione europea ⁴⁶.

Il giornale condannò l'intervento inglese a Suez dichiarando che non avrebbe mai immaginato che un governo democratico « giocasse così la pace, la solidarietà europea e la comunità atlantica » ⁴⁷, che veniva peraltro a coincidere con l'intervento dei carri armati sovietici nella rivolta dell'Ungheria. Qualche mese più tardi, reimpostando un'antica tematica dei popolari, dedicò una serie di articoli ai problemi della coscrizione obbligatoria, proponendo l'introduzione di quella volontaria, a testimonianza di una volontà di reale rinnovamento della propria politica estera e dei modi per guadagnarsi il consenso dei cittadini all'interno ⁴⁸. Naturalmente rimase inascoltata, prendendosi la solita accusa di fare il gioco dei russi.

Particolarmente fastidiose risultarono, per i trionfalisti clericofascisti ancora imperanti fino al 1958, ed anche oltre, le osservazioni di « *Politica* » sui diversi atteggiamenti dei card. Mindszenty e Wyszynski che avevano portato, il primo all'isolamento ed alla progressiva diminuzione dei cattolici ungheresi malgrado le gloriose giornate del '56, il secondo ad un crescente aumento della religiosità polacca e, pur restando delimitate chiaramente le barriere ideologiche, ad una graduale riappacificazione fra stato e Chiesa in un paese di antiche tradizioni cattoliche mai dismesse ⁴⁹.

Anche l'orizzonte cinese fu da « *Politica* » osservato, sempre negli anni del pontificato di Pio XII, senza prevenzioni. Vi fu, anzi, un momento, quello dei *Cento fiori* di Mao, in cui il periodico fiorentino colse con esattezza una tematica appena aperta nella chiesa comunista mondiale, allora come oggi alla ricerca di una stabilizzazione, improponibile come *leadership* ideologica, ieri possibile, ora improbabile, sul piano di una collaborazione anticapi-

firma di Giorgio GIOVANNONI, che riporta i termini delle motivazioni del grave gesto dell'on. Fanfani e dell'on. Rumor, nonché la ferma risposta della direzione del giornale.

⁴⁶ Vedasi la nota non firmata comparsa sul n. 18 del 1° ottobre 1956 di « *Politica* ».

⁴⁷ L'accusa è contenuta nello scritto di Luigi GRANELLI, *L'occidente non ha le mani pulite*, comparso sul n. 20 del 1° novembre 1956 di « *Politica* ».

⁴⁸ Gli articoli, tutti di Giovanni DI CAPUA, furono pubblicati nel seguente ordine: *Spese per l'esercito* (n. 12 del 1° luglio 1957); *Buoni per la regina* (n. 13 del 15 luglio 1957); *Sergenti e insegnanti* (n. 14 del 1° agosto 1957).

⁴⁹ Le note riprendevano osservazioni in sostanza avviate dalla rivista « *San Marco* ».

talista, radicalmente essendo mutati i termini della guerra fredda e delle divisioni ad essa connesse⁵⁰.

Gli approfondimenti sui grandi mutamenti in atto nella Cina continentale come in tutto il sud-est asiatico combaciavano, del resto, col più vasto interesse per il complesso dei popoli nuovi, ai quali « *Politica* » rivolse la propria attenzione non solo con distaccati studi, o con scambi epistolari con significative rappresentanze dei movimenti d'indipendenza afro-asiatici, ma con l'organizzazione di viaggi di studio in quelle regioni. Sempre incontrando incomprensione presso le gerarchie, ma almeno riuscendo ad impostare, a cominciare soltanto dai fatti d'Ungheria, un dialogo con la sinistra laica e socialista anche sui temi della politica estera. Le incomprensioni tuttavia restarono, e permangono ancora adesso. Perché « *Politica* », come tutte le avanguardie democratiche cattoliche di questo dopoguerra e le loro espressioni significative o soltanto individuali (ci si riferisce, naturalmente, a quei gruppi che seppero sempre mantenere una posizione di autonomia di fronte alla gerarchia, non a quelli che, pur assumendo talvolta posizioni apprezzabili, ripiegavano, per definizione, al primo accenno di richiamo, data la loro istituzionale colleganza con la gerarchia ecclesiastica), non esposeva tesi illuministiche, elaborate a tavolino, secondo strategie risalenti, nel metodo, all'epoca della restaurazione, ma seguiva ed illustrava indirizzi partenti dal basso, da masse popolari cattoliche stordite dal potere, ma pur sempre vigili ad ogni più modesto barlume di pace, di comprensione, di amicizia fra i popoli.

In un certo senso, le avanguardie democratiche cattoliche come quelle legate a « *Politica* » hanno anticipato i tempi conciliari, almeno in Italia, gettando un seme destinato a fruttare nel laicato come tra gli ecclesiastici, ma coprendo un ruolo che altri, responsabili politici, avrebbero dovuto svolgere.

11. Con l'avvento di papa Giovanni le cose cambiarono per i cattolici, per la Chiesa, per l'Italia, nei rapporti internazionali. Pur non modificandosi d'un tratto, i vecchi schemi vennero superati, anche se non sempre in maniera coerente ed adeguata ai tempi nuovi. Ma l'epoca del terrorismo ideologico, cui addirittura forze laiche indussero per non cambiare politica interna, era finita. Chi s'era conquistato di diritto l'autonomia sul campo, nella guerra aperta con certi settori retrivi della gerarchia, poteva andare avanti

⁵⁰ Diversi gli articoli dedicati alla Cina. Rimarchevole quello di Mario GOZZINI, *Lo scisma dei vescovi eletti*, pubblicato su « *Politica* », n. 18, del 1° ottobre 1958.

sulla solita strada. Chi quella autonomia se la vedeva assegnata dall'alto, scopriva un nuovo mondo, ma senza comprenderlo; oppure rivendicava l'autonomia, che nessuno più contestava, solo per coprire azioni di retroguardia. Di questi ultimi è inutile parlare. Anche se sono, e resteranno, al potere.

RESOCONTO SOMMARIO DEL DIBATTITO

In quest'ultima parte del dibattito sono intervenuti i signori: Pietro Quaroni, Ugo Bartesaghi, Romolo Arena, Maurizio Valenzi, Enrico Bonomi, Emanuele Gazzo, Bino Olivi, Umberto Serafini, Paolo Ungari, Alberto Folchi, Ugo D'Andrea, Massimo Bonanni. Ha presieduto il sen. Caron.

QUARONI

Alla domanda chi fa la politica estera in Italia, si può rispondere nessuno o tutti in quanto non esiste e non è esistita una politica estera italiana né prima, né durante, né dopo il fascismo, giacché l'Italia, dopo l'unità, non ha saputo darsi una politica estera e un obiettivo permanente che facesse da surrogato allo scopo, che era stato precedentemente al centro delle preoccupazioni italiane, dell'unità stessa.

In parte tale surrogato fu costituito, per un certo tempo, dall'irredentismo; ma in genere si può dire che dal '70 ad oggi, e salvo casi specifici (per esempio quando ci si è impegnati per ottenere un trattato di pace meno gravoso) vi è stata solo una serie di gesti, ma non una politica estera.

In tal senso si deve vedere anche l'azione dei gruppi di pressione, che esiste certo, ma che esiste soprattutto perché viene ad agire sul vuoto.

Una delle deficienze essenziali della politica estera italiana è dovuta alla sua mancanza di informazioni. Gli italiani, concittadini del Machiavelli, sono convinti di essere dei diplomatici e dei politici nati, con la conseguenza che raramente esiste una politica estera così ingenua come quella italiana.

A provare la nostra mancanza di informazione si cita spesso la frase di Mussolini a Badoglio, all'inizio dell'ultima guerra, che egli aveva bisogno di qualche migliaio di morti per poter sedere al tavolo della pace. Ma meno noto è che nel 1915, quando si trattava con gli alleati l'entrata in guerra dell'Italia, Sonnino telegrafò all'ambasciatore italiano a Londra, che consigliava di rimandare le trattative, consigliandolo di accettare in qualunque caso;

« Vostra Eccellenza, egli scriveva, non si è reso conto che gli alleati hanno già vinto la guerra ».

Si è commesso dunque due volte lo stesso errore; e ciò, oltre che a mancanza di informazione, è dovuto al fatto che gli italiani sono ipnotizzati dalla Francia: Sonnino credeva che gli alleati avessero vinto perché i francesi avevano battuto i tedeschi sulla Marna, così come Mussolini credeva che avessero vinto i tedeschi perché erano riusciti a sopraffare l'esercito francese.

Del resto questa mancanza di informazione la si vede anche oggi: spesso si ha l'impressione che i nostri uomini politici non leggano nemmeno i giornali, e recentemente si sono visti dei ministri dell'Agricoltura strapparsi i capelli per poter avere qualche dato preciso sulla situazione agricola italiana, in modo da poter trattare in sede Cee.

Altro punto importante è che l'Italia non è una potenza marittima, ma è certo una potenza sul mare. Quando gli italiani se ne sono dimenticati, e hanno voluto o creduto di essere una potenza continentale, sono andati incontro al disastro.

In genere c'è grande differenza tra il mondo quale lo immaginiamo e quale è realmente, e noi conosciamo poco la consistenza economica e militare del nostro paese e degli altri. Occorre dunque, è bene ripeterlo, migliorare e approfondire l'informazione, rendendola più adeguata alle necessità e ai tempi moderni.

BARTESAGHI

Espone i motivi per i quali ha chiesto la parola: *a*) il dibattito nel suo svolgersi ha fino a questo momento ignorato il parlamento ricordandolo solo di passata e con allusioni fortemente polemiche; *b*) il PCI è stato chiamato in causa e criticato (da parte del dott. Olivi) per la mancanza di una politica di opposizione.

Riguardo il primo punto, c'è una ragione esplicativa della carenza nel parlamento di un dibattito nella politica estera del nostro paese.

L'organo legislativo infatti vive ed opera in uno stato di isolamento pressoché totale, che non gli consente di intervenire efficacemente nella formazione della politica estera dell'Italia. Tale funzione è esclusivizzata dall'Esecutivo. L'Esecutivo usurpa funzioni proprie del parlamento, ma è a sua volta defraudato di gran parte delle sue competenze da quei gruppi estranei che sono, da

qualche anno a questa parte, gli artefici veri e propri della politica estera del nostro paese, messa al servizio dei loro interessi.

È certamente vero, come ha sostenuto l'ambasciatore Quaroni, che difettano, da parte di chi dovrebbe collaborare alla formazione dell'indirizzo di politica estera, e segnatamente da parte del parlamento, fondamentali informazioni. Ma non si tratta già di informazioni che i membri delle commissioni parlamentari possano acquisire (sempre secondo Quaroni) attraverso l'attenta lettura dei quotidiani. Vi è carenza invece di informazioni autonome riguardanti il progressivo evolversi della politica estera del paese: informazioni che dovrebbero giungere in via preventiva alle commissioni interessate e non già (come avviene, quando avviene) successivamente a cose ormai fatte. Le richieste del parlamento per normalizzare questa grave situazione sono state sempre ignorate dall'Esecutivo. Ecco perché dunque il parlamento si rivela tanto spesso carente: le possibilità di azione che gli sono concesse sono divenute di fatto troppo scarse.

Passando ora al secondo punto (critiche rivolte da Olivi all'opposizione comunista che di fatto non si sarebbe comportata come un'opposizione), non bisogna dimenticare che il PCI è un partito antisistema. Non si può dunque chiamare cieca un'opposizione che coerentemente contrasta meccanismi di politica estera adottati per la tutela e sopravvivenza di una certa classe politica definita dalle scelte operate in tema di politica interna. Nel 1962 l'attuale primo ministro britannico Wilson aveva modo di affermare la negatività del Trattato di Roma « volto esclusivamente al promovimento del principio della concorrenza ». Orbene, se questo è il giudizio di condanna di un laburista, come non ritenere coerente l'opposizione comunista ad uno strumento destinato a conservare, appunto attraverso la « concorrenza », il predominio incontrastato di pochi gruppi economici? Come negare, tenute presenti le tante « concentrazioni » che dal '57 ad oggi si sono avute, le disfunzionalità del Trattato di Roma?

Come rimproverare un'opposizione che si è battuta con tutte le sue forze contro l'aberrante progetto di legge-delega che affidava al governo l'elaborazione legislativa di 63 articoli del famoso trattato? Progetto aberrante ed incostituzionale (manca infatti un termine di tempo e la materia non appare chiaramente definita). Non è quindi il caso di affermare che l'opposizione comunista non ha fatto il suo mestiere. È vero piuttosto che il governo non ha sovente fatto il suo dovere.

Nel corso di questa discussione i comunisti avevano doman-

dato che su 28 dei più di 60 punti su cui il governo aveva chiesto la delega, si soprassedesse, in modo da non snaturarla e renderla troppo ampia.

Vi sono infatti degli articoli del Trattato della Cee, per i quali si chiedeva la delega, la cui vaghezza e latitudine sono veramente troppo grandi. L'art. 5 per esempio parla di misure atte ad assicurare gli obblighi derivanti dal trattato e l'art. 100 precisa che il Consiglio della Comunità stabilirà direttive per il ravvicinamento delle disposizioni che influenzano il Mercato comune. Essa aggiunge che il Parlamento europeo sarà consultato sulle disposizioni che in uno o più stati membri dovranno esser prese per modificare le disposizioni legislative: ed appare manifestamente assurdo che, in questioni di questo genere, si debba consultare il Parlamento europeo e non il parlamento italiano.

Infine si deve ricordare che la delega in questione, richiesta dal governo, aveva valore retroattivo, fatto anche questo del tutto abnorme.

ARENA

Dopo aver rettificato un'affermazione del relatore a proposito di un presunto intervento dell'Iri nella politica estera italiana, dichiara di condividere la tesi secondo cui interventi degli operatori economici nel campo della politica estera sono dovuti soprattutto al fatto che essi trovano il vuoto. Costoro perciò opportunamente intervengono a stimolare lo stato a determinate azioni, e non già per condizionarlo. Anzi molte volte è accaduto che affari già conclusi non hanno potuto andare a termine per la mancata approvazione dello stato, il che ha fatto perdere commesse per centinaia di miliardi. Si deve dunque ribadire che questa attività dei gruppi economici non solo non disturba la politica estera che lo stato, il parlamento, il governo e l'amministrazione seguono, ma anzi dà ad essa un utile apporto di indicazioni e di studi. Del resto non è concepibile una politica estera avulsa dalla realtà economica del paese. Piuttosto lo stato deve esercitare un'opera di coordinamento al vertice, senza peraltro ingerirsi nei singoli affari; ed è necessario un contatto continuo fra gli organi dell'amministrazione e gli operatori economici, secondo quanto si è riusciti a fare in America con il sistema degli *hearings*. Così ad esempio, a proposito del Kennedy Round, mentre nessuno ha interpellato, da noi, gli

operatori economici, negli Stati Uniti si sono presi ampi e profondi contatti con essi ancor prima di iniziare le trattative.

Altro esempio, relativo alla mancanza di informazione, è dato dal fatto che da una richiesta da lui fatta in un ufficio ministeriale risulta che nulla si sa circa le possibili ripercussioni sull'economia italiana dell'entrata della Gran Bretagna nel Mercato comune.

Lo stato dunque, per concludere, deve compiere delle scelte responsabili in politica estera, tenendo conto degli interessi e delle indicazioni degli operatori, anche se in certi casi potrà ritenere di disattendere certi interessi particolari, ove li giudichi in contrasto con l'interesse generale.

Pertanto i gruppi economici non tendono a fare essi la politica estera, ma ad aiutare a cercare di realizzare una buona politica estera; e non si può rimproverare il fatto che, ad esempio, nella Commissione ministeriale sui programmi di aiuti ai paesi sottosviluppati non si esaminino che i progetti degli operatori economici, quando nessun altro progetto viene presentato: è naturale ed è anzi opportuno che i gruppi economici si inseriscano in questa *vacatio* dei poteri pubblici.

VALENZI.

Il Convegno ha affrontato molti, forse troppi temi; ma ne ha dimenticati alcuni importanti, ad esempio quelli relativi ai rapporti con i paesi dell'Est e del terzo mondo.

Quanto a quest'ultimo punto, è da chiedersi chi faccia la politica estera in Italia. Qualche volta si ricorre a delle dichiarazioni programmatiche e velleitarie, come nelle dichiarazioni del presidente del Consiglio Moro; ma, in concreto, non si fa nulla, tanto più che Moro non crede a questa parte della politica estera italiana.

Vi crede di più Fanfani, ma anche in lui si hanno quasi solo degli spunti velleitari; e la politica estera verso il terzo mondo l'hanno fatta assai di più Mattei e l'Eni. Anche la televisione fa la sua politica estera, che è quella di una parte della democrazia cristiana.

Vi è poi da tener conto dell'atteggiamento italiano presso l'Onu, che è sempre stato nel senso del peggior colonialismo, tanto in tema di *apartheid*, come dell'Angola, dell'Algeria, della Tunisia, del Vietnam ecc.

Non è vero, come ha detto paradossalmente Quaroni, che per

essere informati basta leggere il giornale: per quanto i parlamentari dell'opposizione lo abbiano richiesto, essi non sono riusciti ancora ad avere il testo dei discorsi dei rappresentanti italiani all'Onu.

Altri episodi dimostrano come troppe volte la politica italiana sia succube delle posizioni dei paesi occidentali. Tipico è l'episodio di Tshombe, relativamente al quale il ministro degli Esteri — che era allora Saragat — assicurò che il governo non aveva intenzione di riceverlo, mentre poi si trovavano all'aeroporto i ministri Medici e Mattarella, e risultò che la loro presenza era stata richiesta dal capo del cerimoniale del ministero degli Esteri.

Un altro esempio tipico è quello dell'Algeria: i rappresentanti del Fronte di liberazione algerino suggerivano opportunamente un riconoscimento del nuovo governo di quel paese prima del riconoscimento francese, giacché un riconoscimento tardivo da parte italiana avrebbe avuto un significato ben minore; ciò non pertanto quel riconoscimento tempestivo non si ebbe.

Continuando a fornire esempi dell'antitesi esistente tra la posizione ufficiale dell'Italia e la sua politica « de facto », si può ricordare il caso del Sudafrica, verso cui ufficialmente prendiamo un atteggiamento di condanna che non trova però riscontro nel vasto giro d'affari (e sono per lo più transazioni riguardanti materiale bellico italiano) che intratteniamo con quel paese.

Una politica estera nei confronti del terzo mondo esiste. Ma è una politica negativa, sbagliata, insulsa. Ci sono molte collettività italiane nei paesi africani. Non sarebbe questo un ottimo motivo per avvicinarsi ad essi, per conoscerli meglio, per aiutarli?

Il parlamento può fare qualcosa in questo senso. Perché se è vero che quest'organo rimane sovente avulso nel gioco politico condotto dall'Esecutivo, non è da condividere appieno la diagnosi totalmente pessimistica del senatore Bartesaghi. Interessi politici ed umani insieme dovranno condurre l'Italia ad aprire un dialogo costruttivo con quei paesi che dalla nostra Repubblica tanto si aspettano.

BONOMI

Il tema della giornata non dovrebbe prescindere da una domanda più che legittima — che cosa è oggi la politica estera? Rispondere è difficile, perché ci troviamo di fronte ad un'entità cangiante, di difficile definizione. I modelli validi un tempo (anche assai prossimo) oggi non lo sono più: il predominio crescente as-

sunto dall'aspetto economico dei problemi è uno dei principali fattori di tale evoluzione. In una società in cui lo scopo fondamentale è l'accrescimento del reddito nazionale, automaticamente certi moventi, in passato validi, vengono a cadere, mentre nuovi strumenti acquistano peso sempre maggiore.

Ora, la politica internazionale degli enti economici, che tanto condizionano le decisioni governative, obbedisce ad una motivazione che chiameremo « aziendale ». Tale motivazione può essere esclusivamente generata da una speranza di profitto o può anche andare al di là di un siffatto calcolo. Siamo così di fronte alla discriminante impresa privata-impresa pubblica.

Nel caso di quest'ultima il nostro giudizio sarà « a fortiori » differente rispetto a quello che prende in considerazione l'impresa privata. Il caso Eni è esemplificativo. L'Eni è un ente pubblico economico che, come tutti gli enti della sua categoria, realizza i fini pubblicistici ad esso imposti, esplicando un'attività che si giova degli strumenti forniti dal diritto privato. Di fronte ad un fatto economicamente importantissimo (il petrolio) chi guidava l'Eni ritenne che occorresse porsi in una specifica posizione per ottenere i massimi vantaggi rispetto all'interesse generale.

Restando nel campo specificamente petrolifero giova ancora ricordare come siano in gioco questioni che per essere capite e risolte necessitano consulenze più che specializzate. Orbene non è da stupirsi se, stante la difficoltà del campo d'azione, vi sono degli atteggiamenti di reazione a quelle impostazioni e risoluzioni che gli specialisti adottano. Ciò non significa però che tali atteggiamenti siano destinati a rivelarsi fondati. In effetti si può osservare come precetti elaborati dalle *élites* e che tante polemiche sollevarono al loro primo apparire, a distanza non grande di tempo si siano tradotti in opinioni correnti. In tale rapido, tumultuoso divenire, la funzione degli stati si va progressivamente svuotando del contenuto una volta suo proprio. Se teniamo conto poi delle numerose situazioni che si sono create nell'ultimo decennio, per cui determinati strumenti ipotizzati dai trattati di Roma perdono di efficacia, non ci potrà sfuggire il pericolo che anche nell'ambito della Comunità europea si creino dei vuoti di struttura. Sarebbe dannoso per tutti se tali vuoti venissero riempiti da interessi sezionali.

GAZZO

Quando si parla di vuoto, di inesistenza della politica estera italiana, bisogna anche tener conto delle conseguenze di questo

fenomeno, che sono per esempio state illustrate da Olivi e dagli altri oratori. A questa politica estera italiana manca una radice, e cioè un approfondimento di essa da parte dell'opinione pubblica che ha in ultima istanza la sua causa nel deficiente dibattito di politica estera in seno ai partiti, che dovrebbero dare direttive all'Esecutivo in materia. È quindi ai partiti che dobbiamo chiedere come essi abbiano assolto il loro dovere. In particolare in tema di politica europea i partiti non hanno mai pensato alla necessità di trasformare le loro strutture, a concepire una politica interna ed estera in funzione di questa nuova realtà a cui dichiarano di credere e di prepararsi. Contrariamente all'opinione di taluni, questo tema è stato inteso e seguito nell'alta diplomazia, dove vi sono stati ambasciatori, che nel difendere la politica estera del loro paese, hanno anche contribuito a iniziare una politica estera dell'Europa. I partiti invece hanno in argomento delle posizioni generiche, mancano di informazioni, sì che ad esempio l'opinione pubblica italiana, e non soltanto italiana, ignorava quasi completamente i termini del problema, al momento in cui si negoziava il trattato del Mercato comune, e anche oggi i partiti sono a questo proposito assai carenti di informazioni precise, e in conseguenza di orientamenti concreti e univoci.

Una maggiore informazione dovrà tra l'altro servire a provare come il problema europeo ha ancora una sua importanza e una sua vitalità, se si tiene conto, ad esempio, che un uomo astutissimo come Giscard d'Estaing, presentando il programma del suo gruppo ai giornalisti, e richiesto su quali punti il suo futuro partito potrebbe abbandonare la maggioranza, ha risposto: ove venisse messa in discussione l'appartenenza della Francia al Mercato comune.

OLIVI

Le mie obiezioni al partito comunista concernevano la funzione di questo come partito di opposizione, in particolare nei confronti del Mercato comune.

Circa questa istituzione il partito comunista ha dato, in diverse occasioni, e non solo in sede nazionale, segno di voler rivedere le proprie tesi. Oggi invece l'on. Bartesaghi ha riaffermato un'opposizione di principio identica, o quasi, a quella del 1957: il che conferma la fondatezza delle mie riserve e la mia tesi che l'opposizione del PCI è stata svuotata, in seguito a questa posizione di principio, di credibilità e pertanto di efficacia.

Quanto al problema della delega legislativa, essa era indispensabile perché il governo italiano avesse dei poteri per negoziare e

poi per mettere in atto le decisioni di Bruxelles. Si tratterebbe, se mai, di studiare la creazione di altri meccanismi che rendono più realisticamente eseguibile il trasferimento delle decisioni comunitarie nella legislazione nazionale.

Circa il problema sindacale, sottolinea che la perdurante simbiosi ideologica fra PCI e CGIL, ribadita nell'opposizione di principio del senatore Bartesaghi, ha ostacolato la collaborazione di questo sindacato col Mec. Resta una sola speranza: che la Federazione sindacale mondiale modifichi, nel corso dei prossimi mesi, la propria opinione, tenendo anche conto che, come oramai è noto, l'Unione Sovietica ha deciso di riconoscere l'esistenza della Comunità economica europea allorché la tariffa esterna comune sarà completamente messa in opera. Ciò darà una grande soddisfazione ai paesi satelliti che potranno trattare direttamente i loro interessi con la Cee; ma una delle conseguenze che potrebbe derivare da ciò può essere anche un disgelo tra la Federazione sindacale mondiale, e quindi per l'Italia tra la CGIL, e la Comunità economica europea, e la ripresa di un dialogo che potrebbe riportare la presenza di larga parte di lavoratori nel Mercato comune europeo.

SERAFINI

Il tema su chi fa la politica estera è molto vivo e validissimo. L'analisi di Bonanni è encomiabile e sottolinea con acutezza quelli che sono gli aspetti più appariscenti di una politica che è sempre meno fatta da quegli organi cui istituzionalmente sarebbe demandato il compito di farlo. Oggi l'interlocutore della politica estera di uno stato è l'interlocutore diplomatico, dietro il quale peraltro esiste l'interlocutore che possiamo chiamare « effettivo ». Gli uomini che fanno la politica estera appartengono a partiti che « in principio » tendono alla sovranazionalità, ma nonostante ciò, arrivati che siano al potere, sembrano dimenticare che dietro all'interlocutore formale irrigidito da antiche formule esiste l'interlocutore effettivo, sensibile alle esigenze reali che via via si presentano e si accumulano. Si pone quindi un'altra domanda che sarebbe interessante approfondire: per chi si fa la politica estera?

UNGARI

Rileva che la riforma del ministero degli Esteri, per quanto pregevole sotto certi aspetti, specie per quanto riguarda i problemi

sindacali, resta indietro di due anni rispetto a quella gollista, che ha tentato di risolvere il problema della scissione fra politica estera e militare, studiando un superiore coordinamento.

FOLCHI

A proposito della riforma del ministero degli Affari esteri, affrontato in un documento presentato dal dr. De Benedetti, ritiene eccessivo affermare che quella riforma lasci press'a poco le cose come stanno. Tre punti gli sembrano provare il contrario.

Anzitutto la fusione delle carriere speciali dà luogo a una concezione nuova e più moderna del diplomatico; in secondo luogo la modifica del sistema degli esami di ammissione ha portato a una democratizzazione della carriera, non più riservata ai rampolli di determinate famiglie; infine un'ulteriore democratizzazione si è realizzata anche nell'istituto consolare, precisando compiti, doveri e funzioni. In conclusione il miglioramento è, secondo l'oratore, notevole.

D'ANDREA

Uno degli aspetti più rimarchevoli di quest'ultimo decennio, nel campo mondiale, è il venir meno della politica bipolare, di quella strategia di blocchi contrapposti che aveva caratterizzato il periodo precedente. Ora gli Stati Uniti devono tener conto della forza nucleare russa, ma Stati Uniti ed URSS insieme si preoccupano di quella cinese, e l'URSS ha da fare i conti, poi, con la rivoluzione culturale scoppiata in Cina. Ecco dunque che dobbiamo prendere atto di situazioni che mutano sovente con inaspettata rapidità. Ma è certo che questa impresa richieda, oltre che discussioni approfondite, anche controlli da parte degli organi cui costituzionalmente competono tali funzioni. Orbene, il parlamento, come ha già detto il sen. Valenzi, non solo non riesce a controllare, ma neppure a discutere la politica estera. Ma è certo altresì che l'opposizione comunista non contribuisce in nessun modo a chiarificare la situazione in cui si trova il legislativo. Infatti i comunisti inevitabilmente strumentalizzano a fini propagandistici interni quei dibattiti che all'inizio si presentano come attinenti alla politica internazionale. Così, anche per colpa dell'opposizione comunista, sfugge al parlamento il compito di intervento e controllo sull'ope-

rato dell'Esecutivo in questo settore vitale. Ciò è tanto più necessario, quando si pensi (giova ripeterlo) ai mutamenti, spesso profondi, che pressoché quotidianamente intervengono nella situazione mondiale.

Quanti avrebbero previsto, alcuni anni fa, che la posizione di de Gaulle in Europa sarebbe andata rafforzandosi, che quella americana si sarebbe spostata verso certe posizioni proprie di Parigi, che quella tedesca fosse oggi di richiesta di appoggio più nei confronti della Francia che non di Washington?

Il mondo politico internazionale è un'entità cangiante. È compito del parlamento sorvegliare i movimenti del governo in un ambito così impalpabile.

Presidente CARON

Della relazione Bonanni è senz'altro da approvare l'impostazione, il metodo, l'analisi acuta, l'accento posto sul mutato rapporto fra stato e società civile.

Ma non è giusto (ed è questo un appunto che si può muovere alla relazione) ritenere che certe storture, certe aberrazioni accadano solo in Italia. Basta ricordare a questo proposito il famoso « Lobbyings act » statunitense per avere un esempio clamoroso. Ciò premesso, in uno stato moderno, vivo, chi deve fare politica estera? La risposta è, o meglio dovrebbe essere: tutti. E ciò, a diversi livelli: i cittadini come tali, le associazioni, i vari gruppi. La sintesi deve poi avvenire sia nel parlamento che nell'Esecutivo. Ma purtroppo uno dei difetti insiti nella nostra legge sta nel fatto che i parlamentari sono eletti previo passaggio attraverso il filtro, spesso sporco ed oscuro, dei partiti.

Al parlamento dovrebbe essere demandata l'autorità di ingerirsi in affari che fino ad oggi sono stati ben lontani dalla sua portata; dovrebbero inoltre essere affiancati a tale organo ormai disfunzionale validi ed agili strumenti che ne sorreggano l'azione altrimenti lenta e faticosa.

BONANNI

Nella replica Bonanni osserva che lo scopo che si è proposto non è quello di fare dello scandalismo sulle interferenze ma quello di sottolineare come, nella sempre maggiore interdipendenza, una

politica estera si debba giudicare anche dalla politica interna (ad esempio dalla politica agricola si può giudicare la politica europea dell'Italia) e in secondo luogo quello di documentare come in molti settori manchi una funzione direttiva dello stato (ad esempio nella politica commerciale o in quella degli aiuti ai paesi in via di sviluppo).

Rispondendo poi brevemente all'ambasciatore Quaroni, che aveva negato l'esistenza di un problema dell'informazione, ha fatto presente come esistano in altri paesi (negli USA per esempio) mezzi e modi specificamente adatti a fornire informazioni ad alto livello.

Il fenomeno della fuga di sovranità verso la Commissione di Bruxelles, sottolineato dal senatore Bartesaghi, si deve cercare di risolverlo, non rivendicando dei poteri al governo o al parlamento italiano, ma escogitando forme di controllo democratico là dove i poteri si accentrano e i problemi si pongono.

Gli interventi di Arena e di Bonomi hanno confermato la mancanza di una politica commerciale italiana e di conseguenza di un condizionamento ad opera dei gruppi economici in seguito all'atteggiamento, per così dire, arretrato e ritardato della nostra politica in materia.

Concludendo l'oratore ha osservato che il modo stesso in cui il dibattito si è svolto ha dimostrato l'utilità di una discussione non solo sulle direttive politiche della politica estera italiana, ma anche sui meccanismi e le strutture che sono alla base di questa.

Finito di stampare dalla S. p. A. Tipografica
« Cremona Nuova » - Cremona
nel giugno 1967

**LA POLITICA ESTERA
DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

a cura di Massimo Bonanni

1ª edizione 1967

3 volumi di complessive pagine XXXIV-1074

formato cm 14×22,7

L. 10.000

studi e ricerche di scienze sociali 33 Edizioni di Comunità

Chiunque abbia interesse per i problemi del mondo contemporaneo si rende ormai conto che la politica estera non può più essere considerata un'attività particolare e settoriale, dotata di proprie esigenze e di propri metodi affidati a un personale tecnicamente autonomo.

La politica internazionale coincide oggi con il destino dell'uomo: coincide con la sua sopravvivenza anzitutto, coincide con il mantenimento, o meno della barriera tra i poveri e i privilegiati del nostro pianeta, coincide con la ricerca di nuove forme di libertà dei singoli e dei gruppi di fronte a problemi politici, economici e tecnici che esulano dalle possibilità di una azione svolta nell'ambito esclusivo della dimensione statale.

È dunque particolarmente urgente verificare in qual misura la società politica italiana del dopoguerra — e non solo gli uomini di governo ma i partiti e i quadri diplomatici e almeno alcuni gruppi intellettuali — abbia saputo prender atto di questa nuova realtà. I tre volumi ora pubblicati forniscono ampia, esauriente risposta a tale esigenza: al bilancio del passato si accompagna la riflessione del presente, la volontà di individuare gli imperativi, le difficoltà e le scadenze che attendono oggi il nostro paese e gli organismi in cui esso è inserito.

Così un qualificato gruppo di studiosi ricostruisce le premesse della nostra politica estera nell'immediato dopoguerra, e rifà la storia delle due fondamentali scelte, atlantica ed europea. Altre voci affrontano i nuovi problemi posti dagli anni della di-

stensione e della decolonizzazione: qui al metodo dell'indagine storica subentra l'analisi di tipo strutturale, che isola gli atteggiamenti chiave e individua i meccanismi decisionali attraverso cui si forma la politica estera del nostro paese. Infine, una particolare sezione è dedicata all'esame del contributo offerto dagli intellettuali italiani alla conoscenza dei problemi internazionali in mezzo ai quali l'Italia vive: il gran problema dei rapporti fra l'attività di studio e di ricerca e l'azione politica viene messo a fuoco in una luce particolare e ben concreta, che consente di indicare se non una soluzione ultima, certo una chiara direttiva su cui effettivamente operare.

Altri volumi pubblicati nella collezione «Studi e ricerche di scienze sociali»:

J. G. March - H. A. Simon
Teoria dell'organizzazione

Ernesto Mazzetti
Il nord del Mezzogiorno

Giulio Momigliano Levi
Una popolazione di fabbrica

Gian Paolo Prandstraller
Valori e libertà

Joseph LaPalombara
Clientela e parentela