

Istituto Affari Internazionali

LA POLITICA ESTERA ITALIANA

AUTONOMIA INTERDIPENDENZA INTEGRAZIONE E SICUREZZA

a cura di Natalino Ronzitti

Are, Benzoni, Colitti, Di Nolfo,
Duchêne, Fontaine, Forte, Galli,
Gozzano, Merlini, Mombelli,
Olivi, Perissich, Pinder, Santoro,
Savona, Silvestri

Istituto Affari Internazionali

LA POLITICA ESTERA ITALIANA

Autonomia, interdipendenza,
integrazione e sicurezza

a cura di Natalino Ronzitti



Edizioni di Comunità

INDICE

<i>Presentazione</i>	XI
<i>Cesare Merlini: Introduzione</i>	XIII
Il nuovo quadro internazionale	XV
La collocazione internazionale dell'Italia	XIX
Che fare?	XXIV
PARTE PRIMA: LA POLITICA	
<i>André Fontaine: La scena internazionale alle soglie dell'ultimo quarto di secolo</i>	3
La crisi del mondo occidentale	3
La crisi del mondo comunista	5
L'equilibrio attuale e la riconferma della preminenza delle superpotenze	6
Possibili fattori destabilizzanti	7
<i>François Duchêne: L'Europa nel nuovo sistema politico internazionale</i>	11
Premessa	11
Il nuovo sistema internazionale: luci ed ombre sulla supremazia dell'Occidente	13
Le due Europee	23
L'Europa occidentale	28
L'europaismo in crisi	32
La questione comunista	34
Quale futuro per l'Europa?	36
<i>Alberto Benzoni: I rapporti est-ovest nell'era di Brežnev</i>	39
Premessa	39
Il quadro europeo: il negoziato politico e militare	41
Alcuni aspetti del negoziato politico-strategico Usa-Urss; principi ispiratori e indirizzi di fondo	49

Il negoziato strategico Usa-Urss e il dialogo est-ovest	53
Equilibri in crisi?	55
<i>Riccardo Perissich: La Comunità europea dal compromesso del Lussemburgo al rapporto Tindemans</i>	63
La fine del gollismo	63
Il vertice dell'Aia	64
Il progetto di Unione economica e monetaria	65
L'allargamento	67
Il vertice di Parigi	68
La Comunità a Nove	69
La crisi energetica	72
Il pragmatismo al potere	74
La « nuova iniziativa francese »	78
Il « rinegoziato britannico »	79
I nuovi equilibri politici	81
<i>Giorgio Galli: Il sistema politico italiano e la politica estera</i>	89
Dieci anni di politica estera: il monopolio democristiano	89
Il mancato ruolo degli imprenditori e del mondo sindacale	92
La collocazione internazionale del Pci	94
Presenza del Pci a livello di governo e collocazione internazionale dell'Italia	97
<i>Ennio Di Nolfo: Dieci anni di politica estera italiana</i>	103
Premessa	103
Politica estera e caso italiano	104
Il significato della scelta atlantica dell'Italia	106
La politica estera del centro-sinistra	107
Gli esami più « rilevanti » della politica estera del centro-sinistra	109
La politica estera italiana tra interdipendenza e condizionamento	112
 PARTE SECONDA: L'ECONOMIA	
<i>John Pinder: Il nuovo disordine economico internazionale e le sue conseguenze per l'Italia</i>	119
Premessa	119

I mercati affetti da disfunzioni	119
Necessità di un'organizzazione di mercato e di pianificazione economica sia interna che internazionale	123
Le implicazioni politiche della gestione economica internazionale	125
Politica monetaria internazionale: un problema di aggiustamento macroeconomico	129
La necessità di un accordo sulla portata dell'aggiustamento	130
Cooperazione o integrazione?	131
Politica internazionale degli scambi e aggiustamento micro e macroeconomico	134
La nuova economia internazionale e il ruolo dell'Italia	138
Chi promuoverà la programmazione e l'integrazione internazionali?	138
<i>Paolo Savona: Il sistema monetario internazionale: attese mancate e prospettive</i>	141
Gli ambiziosi traguardi di un nuovo ordine monetario internazionale	141
L'inadeguatezza degli strumenti proposti	144
La pratica inattuabilità di un regime di cambi fissi	145
Il problema dell'Unione monetaria europea	147
<i>Marcello Colitti: Dallo sviluppo alla crisi degli scambi economici internazionali</i>	151
L'evoluzione degli scambi dal 1951 al 1970	151
Le cause dello sviluppo degli scambi	152
Gli effetti dello sviluppo degli scambi	154
Le tendenze in atto agli inizi degli anni '70: gli elementi destabilizzanti	155
La crisi: la simultaneità del ciclo	159
Gli effetti del ciclo sulla domanda e sui prezzi delle materie prime	162
Conclusioni e prospettive	164
<i>Francesco Forte: L'economia italiana come economia intermedia</i>	169
Le pretese cause della crisi dell'economia italiana	169
Fattori « naturali » e sviluppo economico	170
Le economie intermedie: loro caratteristiche	172

Comunità europee ed economie intermedie: il ruolo dell'Italia	176
Comunità europea, paesi in via di sviluppo e paesi ad economia intermedia: i nodi dell'interdipendenza	179
<i>Italo Santoro: Le scelte economiche nella politica estera italiana</i>	185
Premessa	185
La collocazione dell'Italia nel sistema del commercio mondiale	186
Fattori interni e fattori internazionali	192
Conclusioni	199
<i>Bino Olivi: L'Italia nella Cee degli anni '70: problemi e prospettive</i>	203
Comunità europea e crisi italiana	203
I partiti italiani e la politica comunitaria	205
Politica comunitaria e governo italiano	206
L'uscita dell'Italia dal « serpente monetario »	208
Le vicende del cosiddetto « prestito Spinelli »	213
Il Fondo regionale	214
La politica agricola comune	215
Le premesse per una « nuova » partecipazione dell'Italia alla vita comunitaria	220
 PARTE TERZA: LA DIFESA	
<i>Francesco Gozzano: La Nato e i rapporti euroamericani nell'ultimo decennio</i>	225
La crisi del '66: la Francia esce dall'organizzazione militare integrata	225
La risposta della Nato: l'esercizio Harmel e la creazione del « Nuclear Planning Group »	227
Il dialogo euroamericano e la politica della distensione	228
La strategia di Henry Kissinger	229
Multipolarità politica e bipolarità militare	231
La difficile elaborazione della « nuova carta atlantica »	232
Identità europea e rapporti con gli Stati Uniti	234
La subordinazione europea nell'elaborazione delle strategie militari	236

I problemi non risolti della « dichiarazione di Ottawa »	237
Il « caso portoghese » e « l'inquinamento » dell'Alleanza	239
La « dottrina Sonnenfeldt » e il problema italiano	240
Gli Stati Uniti verso il bilateralismo con i paesi europei	241
Una Nato a due velocità?	243
Un duplice problema, molti quesiti e un futuro incerto	245
<i>Stefano Silvestri: Il sistema di sicurezza, la Nato e la posizione italiana</i>	247
Premessa	247
La natura del Patto	250
Il conflitto Europa-America	253
I problemi dell'Alleanza oggi	255
Come può convivere un'alleanza nucleare senza cessione di sovranità?	256
Le ambiguità della strategia flessibile	258
Esiste un'alleanza integrata sul piano degli armamenti convenzionali?	263
Come ha reagito l'Alleanza alle grandi sfide globali?	269
Come si colloca l'Alleanza nel quadro dei rapporti est-ovest e della distensione?	272
Alleanza atlantica e Comunità europea	275
I problemi degli europei	279
Conclusioni: quale collocazione per l'Italia?	280
 PARTE QUARTA: LA CULTURA	
<i>Giuseppe Are: L'influenza della cultura sulla formazione della politica estera italiana</i>	287
Struttura e ottica della cultura politica italiana davanti alla realtà internazionale	287
La Democrazia cristiana	297
Il Partito comunista	301
Il Partito socialista	307
Conclusioni	312
<i>Gerardo Mombelli: La politica estera nella stampa italiana (1966-1976)</i>	313
Il « contesto » storico-politico	313

Le strutture dell'informazione	314
L'informazione dall'estero e sull'estero: alcune distinzioni	316
La « qualità » dell'informazione	318
Alcune verifiche	321
Qualche considerazione conclusiva: editorialisti e direttori	329
La Rai e l'Ansa	330
Esperimenti e tentativi nuovi	332
Pluralismo e contraddizioni	333

PARTE QUINTA: LA DISCUSSIONE

<i>Natalino Ronzitti: L'Italia nella politica internazionale: sintesi di un dibattito</i>	339
Premessa	339
Carattere e natura del sistema internazionale	340
Sistema internazionale e questione comunista	350
La collocazione internazionale dell'Italia	361
Politica estera e cultura politica	369
<i>Notizie sugli autori e partecipanti al dibattito</i>	375

PRESENTAZIONE

Nei giorni 23 e 24 aprile 1976, allo scopo di celebrare i suoi primi dieci anni di vita, l'Istituto affari internazionali ha organizzato un convegno internazionale dal titolo « L'Italia e il nuovo sistema internazionale: sicurezza interdipendenza autonomia integrazione ». Il Convegno, che ha visto la partecipazione di studiosi italiani e stranieri e di numerosi uomini politici, ha fatto il punto su dieci anni di politica estera italiana ed è il seguito ideale di quello svoltosi nel 1966, sulla politica estera della Repubblica italiana, sempre sotto gli auspici dell'Iai. Non si trattava solo di trarre spunto da una celebrazione per una riflessione storica (anche se di storia recente si tratta) su eventi di cui è ancora fresco il ricordo. Il bilancio degli ultimi anni doveva essere un'occasione per studiare l'attuale sistema internazionale e la collocazione dell'Italia nell'ambito di questo sistema. Pertanto il Convegno, mediante la riunione di analisti e politici di diverse tendenze e nazionalità, si proponeva anche (e soprattutto) di indicare alcune concrete linee di politica estera e non solo di operare una critica — troppo spesso effettuata in negativo e quindi con risultati sterili — delle consuete carenze dell'azione dell'Italia in campo internazionale. I saggi pubblicati in questo volume riproducono buona parte dei rapporti presentati al Convegno e successivamente rivisti dagli autori; l'ampia sintesi del dibattito dà un'idea della complessità dei temi svolti e dei nodi che le nostre forze politiche dovranno affrontare.

Nel licenziare il volume alle stampe, l'Istituto affari internazionali desidera ringraziare, ancora una volta, gli autori delle relazioni e comunicazioni, nonché i partecipanti al dibattito, che hanno assicurato il buon esito dell'iniziativa. L'Istituto ringrazia inoltre la Fondazione Agnelli per aver contribuito alla pubblicazione del presente volume, nel quadro della convenzione di collaborazione stipulata fra le due istituzioni. L'organizzazione del Convegno è stata curata dalla dottoressa Bona Pozzoli con l'ausilio dello staff dello Iai.

INTRODUZIONE

Dieci anni fa l'Istituto Affari Internazionali, a conclusione del suo primo anno di vita, tenne un convegno sulla politica estera italiana, i cui atti furono pubblicati dalle stesse Edizioni di Comunità. Si trattava, oltre che di definire un ruolo per il neonato Istituto nella cultura politica del paese, di fare il punto su venti anni di relazioni internazionali della Repubblica: quali le scelte compiute, da chi e come, quali le opzioni aperte.

Il confronto di opinioni di allora consentiva di riscontrare una profonda trasformazione dei metodi di politica internazionale rispetto alle politiche di potenza nazionale di prima della guerra e la formazione di un nuovo sistema internazionale nel quale l'Italia trovava una sua precisa collocazione: membro delle Comunità europee, membro dell'Alleanza atlantica, sostenitore dell'avviato processo di distensione. Tuttavia emergevano le preoccupazioni per una politica estera che si limitava ad amministrare questa collocazione, e neppure nel migliore dei modi. Di questa circostanza venivano date tre principali motivazioni. Innanzitutto mancanza di visione delle conseguenze di politica interna in rapporto alle scelte di politica internazionale e delega continua al livello tecnico nella gestione della politica estera. Poi un difetto strutturale, per lo spezzettamento dei rapporti esterni fra molti attori pubblici e privati non coordinati, mentre i dicasteri competenti non sembravano aver colto il mutamento dei metodi di politica internazionale. Un'insufficienza infine della cultura che questo mutamento non aveva seguito, né capito né, quindi, spiegato, per la mancanza di istituti specializzati e di adeguamento delle strutture accademiche.

*Dieci anni. Per l'Urss è l'era di Brežnev, un'era senza luci, di abbandono della « leadership » ideologica per la pura potenza dello stato sovietico. A Washington gli ultimi sette corrispondono alla fase kissingeriana: fase traumatica (si pensi al Watergate, al Vietnam, alla recessione) ed egemonica. La Cina, l'ultima Cina di Mao, torna sulla scena internazionale, ma resta purtuttavia, per espres-
sa sua volontà, quasi totalmente isolata. Fra i paesi in via di sviluppo si distinguono quelli che riescono a decollare da quelli per i*

quali la definizione « in via di sviluppo » suona ironia; non di meno, un terzo del mondo « non allineato » resta. In Europa è il declino dell'Inghilterra-isola e la nascita dell'Inghilterra-provincia d'Europa; è il ridimensionamento della Francia, dopo la fumata gollista, dinanzi all'ascesa della Germania occidentale fra ammirazione e diffidenza. La Comunità europea, dopo il compromesso del Lussemburgo, è sul piano inclinato verso una crisi che non viene mai, perché i governi non hanno il coraggio di dire no all'integrazione, ma dalla quale mai ci si allontana. Per l'Italia è il tempo del centro-sinistra, del quale tanto si è detto, i successi contestati, le responsabilità attribuite, respinte, palleggiate.

Dieci anni fa — non è male ricordarlo oggi — l'Iai suggeriva implicitamente che il problema, per quanto importante fosse l'allargamento del consenso verso forze a dominante componente operaia, non era solo l'acquisizione di un nuovo partito politico — i socialisti — alle grandi scelte internazionali della Repubblica italiana, quella europea e quella atlantica; né era solo l'aggiunta dell'adesione alla distensione, all'etichetta che descriveva la nostra politica estera, per quanto positivo fosse il dipartirsi dalla guerra fredda. Questi mutamenti, infatti, non si sostanziano con la riflessione sul significato delle scelte fatte, con la percezione delle implicazioni e con la revisione degli strumenti per gestirle: problema culturale, dunque, e politico.

Molti dei capitoli che seguono servono a comprendere come e perché ciò sia avvenuto e, soprattutto, con quali conseguenze per il decennio seguente. Gli altri capitoli e l'ampia sintesi del dibattito, svoltosi in occasione del Convegno organizzato dall'Iai nell'aprile '76, forniscono invece elementi per individuare la situazione attuale. A me pare che tutto possa raccogliersi attorno a tre interrogativi, sui quali mi soffermerò brevemente in queste note introduttive.

Il primo muove dalla constatazione che se il sistema internazionale è in continuo mutamento, occorre chiedersi quali sono le caratteristiche più marcate e più marcanti del recente mutamento e la domanda che viene alla mente è: viviamo un tempo di restaurazione?

Il secondo restringe l'obiettivo alle cose italiane e, riscontrando, come molti fanno anche in queste pagine in seguito all'adesione all'Europa e all'accettazione della Nato da parte del Pci, un

largo, quasi unanime consenso nella politica estera del paese, si rivolge al significato di esso, se sia segno di maggior consistenza o di maggiore labilità. Onde ci si chiede: è questo consenso garanzia contro un mutamento di collocazione internazionale?

Il terzo muove dal necessario legame dei due precedenti e, inquadrando il mutevole caso italiano nel mutato contesto internazionale, domanda: che fare?

Il nuovo quadro internazionale

La caratteristica più saliente del decennio è « the rise and fall » del multipolarismo. La crescita economica della Cee, il miracolo giapponese, l'accesso della Cina nel club atomico: questi tre eventi caratteristici degli anni '60 portavano un politologo americano (Pierre) ad annunciare dalle pagine di « Foreign Affairs » che era nato un mondo « pentagonale ». Gli faceva eco poco dopo lo stesso presidente Nixon, il quale solo preferiva l'espressione « pentapolare », forse per evitare confusioni con la comune definizione del Dipartimento americano della difesa. Di questi cinque poli quattro erano nazioni e uno un agglomerato di nazioni che, conseguito un mercato unico, tentavano di darsi anche una voce unica verso l'esterno. Quest'ultimo elemento era salutato da un politologo, francese questa volta (Hassner), come la maggiore « variabile » del sistema internazionale. All'interno della figura a cinque lati si tracciavano nuove linee di legami economici e di equilibri politici di cui la distensione sembrava dover modificare profondamente la configurazione; rispetto al vecchio era la rete dell'interdipendenza l'altro fattore di innovazione del quadro internazionale.

C'era di che riscontrare un profondo cambiamento: eppure qualcosa non funzionava. Lo precisava un terzo politologo (Brzezinski), il quale, per restare ancora un po' in geometria, notava che se i poli erano cinque, essi non si situavano simmetricamente in cerchio, ma uno almeno aveva una posizione centrale, posta fra due triangoli: si trattava degli Stati Uniti, che giocavano da una parte sul tavolo dell'equilibrio del terrore con Russia e Cina, scelto da Kissinger per il grande esercizio diplomatico che gli conferirà uno stabile posto nella storia, e dall'altra sul tavolo delle maggiori

correnti economiche, degli investimenti delle multinazionali e, per quel che ne restava, delle alleanze con l'Europa e il Giappone, tavolo questo scelto dal maggiore oppositore di Kissinger, Brzezinski, per impostare la sua linea alternativa fatta propria dalla Commissione trilaterale, di cui è membro il candidato democratico Carter.

Se a parole l'amministrazione Nixon aveva sposato l'ipotesi pentapolare, nei fatti essa, e dopo di essa l'amministrazione Ford, si attenne alla realtà della posizione centrale. Le brutali, unilaterali misure protezionistiche americane dell'agosto '71 tendevano a ricostruire un saldo piedistallo sul quale il dollaro, che sembrava stesse perdendo il suo ruolo dominante, non avrebbe tardato ad avere occasione di issarsi di nuovo.

Nel frattempo infatti il costituirsi del cartello dei produttori di petrolio e il quadruplicarsi del prezzo di questa preziosa risorsa, in parte legato al conflitto arabo-israeliano di fine '73, portavano un elemento di profondo mutamento. Coloro che ancora rimanevano fedeli all'idea del multipolarismo, portati a drammatizzare l'enorme trasferimento di capitali che questo incremento del prezzo comportava, vi vedevano una conferma delle loro teorie e la nascita di un nuovo polo, che veniva ad aggiungersi agli altri cinque. In realtà le cose andarono diversamente: mentre i paesi europei e il Giappone, grandi importatori di petrolio, si trovarono paurosamente indeboliti dalla crisi, i petrodollari non portarono a un nuovo blocco, ma trovarono la loro collocazione nelle banche americane e il dollaro si vide restituito il suo ruolo.

Gli Usa, intanto, si liberavano del fardello del sud-est asiatico, faticosamente ma senza averne sostanziale scapito rispetto ai due antagonisti comunisti, che pur della guerra di liberazione vietnamita erano stati i protettori (questo, a mio avviso, il più grande successo dell'azione di Kissinger). Ecco così ricostituita, nei fatti e non solo nelle ipotesi, secondo le regole tradizionali della « Realpolitik », la posizione centrale e dominante americana.

Dall'altra parte, l'Unione Sovietica anch'essa consolidava un ruolo di potenza a scapito di un ruolo di « leadership ». L'intervento in Cecoslovacchia portava la prima scossa al prestigio dello statoguida all'interno dello stesso movimento comunista. Se la precedente rivolta di Budapest aveva messo in questione il principio dell'« appartenenza ai rispettivi blocchi », non altrettanto si po-

teva dire di quella di Praga. Era la pura ragion di stato sovietica che rispondeva. E così la chiusa egemonia sovietica si è venuta consolidando in questi anni, parallelamente alla perdita di influenza ideologica, come la Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa e la Conferenza dei partiti comunisti europei — entrambe fortemente volute da Brežnev — hanno diversamente ma concordemente dimostrato.

Intanto la potenza militare dell'Urss si è accresciuta all'ombra delle trattative per il cosiddetto disarmo, in una corsa a inseguimento che ha consacrato la « parità ineguale » fra le due superpotenze, nel contesto dell'equilibrio del terrore. Siamo dunque al ritorno del bipolarismo e delle più genuine politiche di potenza.

In questo gioco si sono inseriti, anziché rifiutarlo, i governi europei, in veste di apprendisti, in verità, più che di protagonisti. La Repubblica federale tedesca, la cui moneta era stata per un momento il termine di riferimento per il deprezzamento del dollaro, era l'unica a reggere il confronto con il risorgere statunitense, anche se anch'essa colpita seriamente dalla crisi energetica, e dalla susseguente fase recessiva: donde la tesi di un suo ruolo sub-egemonico nell'Europa occidentale, di fronte all'inarrestabile discesa inglese e al crudo graduale risvegliarsi della Francia dai sogni in cui l'aveva immersa il generale de Gaulle. Ma il declino dell'Europa si manifestava soprattutto nel regolare mancare della Comunità dei Nove agli appuntamenti a cui la chiamava la storia. Più evidente di tutti, in questo scorcio di tempo, quello della crisi energetica.

Del resto quella della Comunità non era che una prova, forse una delle più vistose, della situazione di tutte le istituzioni internazionali, da quelle a livello mondiale o competenza generale, quali le Nazioni unite, a quelle a livello regionale o competenza settoriale, quali la stessa organizzazione araba dei produttori di petrolio o gli organismi monetari. Il fatto è che l'ipotesi di una restaurazione trova qui l'altra sua prova più evidente. Alle istituzioni internazionali sono state gradualmente preferite e sostituite le riunioni formali al vertice o gli incontri informali di capi di stato. Questi si sono moltiplicati in tutti i modi e per tutti gli scopi: a due, a sei, a nove, a dieci; europei, atlantici; nord-sud, est-ovest. Era un lavoro che, se traduceva una volontà, svelava anche un'incapacità. Mentre le logiche restavano nazionali e di potenza, le

apparenze erano internazionali e di intesa. Ma le crisi, i conflitti, le recessioni nascono dalle logiche e non dalle apparenze. Così o si muta strada o si va verso la situazione paradossale di un vertice permanente che si aggrega e si suddivide incessantemente per esprimere dichiarazioni e comunicati, in cui si descrivono situazioni e si esprimono velleità, che andranno poi tradotte in atto da governi e amministrazioni, che restano rigorosamente nazionali.

Dunque, una restaurazione pura e semplice? I fattori di trasformazione delle relazioni internazionali che si sono venute evidenziando nel dopoguerra e che sintetizzeremo per semplicità, anche se non con completezza, nel termine di « interdipendenza », non sono venuti meno, anzi si sono anch'essi ulteriormente rafforzati. In misura sempre maggiore gli stati non sono monadi, ma ripartizioni di un'economia e spesso di una politica che è transnazionale. Quel che si verifica o si decide in uno, ha conseguenze in un altro. Centri di decisione al di fuori se non al di sopra di quelli nazionali agiscono, con conseguenze talvolta gravi talvolta benefiche, nei confronti di mercati, o popolazioni che non dispongono di strumenti per impedire o incoraggiare ciò.

La stessa smania di riunirsi, di cui danno prova, come dicevamo sopra, i vari capi di stato o di governo, testimonia dell'interdipendenza. Senonché il fatto che gli strumenti di azione politica restino prevalentemente nazionali (anziché internazionali o sovranazionali come i problemi che dovrebbero risolvere) fa sì che essi incidano quasi esclusivamente in funzione delle rispettive potenze. Così l'interdipendenza si esercita fra livelli diversi, è ineguale, asimmetrica. Il peso politico, così come il peso fisico, cade sempre dall'alto al basso. Non che i paesi piccoli non abbiano influenza presso quelli grossi, ma questa influenza si configura come un disturbo, mentre quella opposta prende facilmente colorazioni di interferenza. Che il disturbo e l'interferenza non abbiano solo connotazioni diplomatiche, ma incidano direttamente sugli elettorati, sull'economia, sulla politica interna è intrinseco all'interdipendenza. Per uscirne non vi è che il ritorno al secolo scorso, alla chiusura nazionale, oppure adattare il sistema internazionale dotandolo degli strumenti istituzionalmente idonei a gestire l'interdipendenza.

Questo è il contesto nel quale si situa il caso italiano.

La collocazione internazionale dell'Italia

Dire « collocazione internazionale dell'Italia » significa oggi, se si vuole andare diretti al fondo delle cose, dire conseguenze internazionali della questione comunista e della situazione economica del paese. Di queste conseguenze vorrei innanzitutto vedere come esse sono « percepite » da parte italiana e, poi come esse sono « percepite » internazionalmente.

Della percezione italiana occorre mettere in rilievo, in primo luogo, i limiti. L'assenza di politica estera, che già, come dicevamo, l'Iai denunciava dieci anni fa, ha trovato conferma nelle analisi compiute nelle pagine di questo volume. Eppure questa assenza contraddice con una rilevante presenza internazionale della società italiana. Di particolare rilievo è l'esempio del profondo divorzio fra politica diplomatica e politica economica: donde l'insensibilità nei confronti di una graduale modifica, cioè deterioramento, della nostra posizione economica internazionale e lo spreco o il non-utilizzo scandaloso di molte risorse che pur la Comunità europea ci metteva a disposizione.

Dinanzi alla politica estera italiana, siamo, noi studiosi e analisti, come il medico che di fronte al corpo del malato non sa più dove e quanto dolorosamente stimolare l'organismo con punture e pizzichi di critica per trovare delle prove che il cervello e i centri motori funzionano ancora. Si pensi per esempio a un'affermazione che ha avuto largo corso negli ultimi tempi, quella per cui « la partecipazione del Pci al governo è incompatibile con i legami internazionali dell'Italia ». Chi ha detto se questo è vero o no? Se è vero e lo si accetta, è la sovranità limitata: qualcuno lo spera, ma non osa dirlo. Se è vero e non lo si accetta, significa apportare delle modifiche al nostro quadro internazionale e nessuno lo vuole, neppure i comunisti. Infine se non è vero, bisogna dirlo a chi fa quell'affermazione, cioè ai nostri amici più potenti, e nessuno osa farlo. Piuttosto si preferisce l'utilizzazione di fattori internazionali a fini interni. Ma se noi non facciamo politica estera, all'esterno si fa politica italiana.

Di tutta questa situazione la cultura e l'informazione portano la loro bella parte di responsabilità. La prima non trova il suo spazio fra il distacco asettico dalla politica e l'asservimento alle ideologie. Intanto nel mondo mutano i rapporti di forza, si sviluppano

le strategie della deterrenza, nascono le grandi correnti transnazionali, ritornano le politiche di potenza, tutto senza che la nostra cultura quasi se ne accorga. L'informazione pecca più di qualità che di quantità; quanto alla politica internazionale essa la confonde con la cronaca di quanto avviene in altri paesi; quanto alla politica estera, riproduce stancamente le tesi delle forze politiche, limitandosi a riscontrare quel consenso, quasi un unanimità, di cui ci chiedevamo il significato più sopra.

Non vorrei tuttavia tirarmi d'impiccio troppo facilmente: se non c'è politica estera, c'è una percezione italiana, per quanto nebulosa o circoscritta, delle conseguenze internazionali delle vicende nostrane.

Affrontando per prima la questione comunista, due tesi hanno corso, e trovano espressione nelle pagine di questo volume. Secondo la prima, i contraccolpi di un ingresso del Pci nell'area di governo sono stati drammatizzati, mentre sarebbero superabili senza eccessiva difficoltà; il contesto internazionale dell'Italia presenterebbe delle debolezze in sé, indipendentemente da questo problema. Per la seconda esiste un effetto dirompente (o destabilizzante), ma l'esigenza interna — la crisi dello stato — è ormai irreversibile, tanto che la sua soluzione è pregiudiziale alla nostra presenza internazionale: onde si deve vedere se il quadro internazionale va rivisto e riadattato di conseguenza, o se i modi e i tempi dell'« operazione » vanno studiati e definiti tenendo conto del contesto esterno, non meno di quello interno.

Anche sugli aspetti economici, si manifestano due diverse posizioni. Fermo essendo che l'economia italiana si configura oggi come un'economia « intermedia » — e alcuni capitoli che seguono servono a qualificare questo concetto, che altrimenti potrebbe apparire vago se non equivoco — si tratta di sapere se questa posizione è da considerarsi relativamente stabile, per cui il paese deve prenderne piena conoscenza e comportarsi di conseguenza, o se essa è labile sulla china di un lento sottosviluppo, da cui si esce solo invertendo rotta e superando le resistenze che in questo caso non mancheremmo di trovare, per esempio, sul piano finanziario.

Il sistema internazionale, infatti, è a sua volta carente: esso non propone nei nostri confronti, ma dispone. Così l'Europa non ha una politica verso l'Italia, la colloca solo, per esempio, nella seconda velocità. Così gli Usa, che non conducono da anni una

politica di iniziativa sulla quale confrontare le posizioni delle forze politiche italiane, ci pongono delle condizioni: magari, come spesso è successo, le condizioni economiche che sono state legate agli aiuti finanziari comportavano un largo consenso politico interno in contraddizione con le condizioni politiche da loro stessi indicate.

Occorre dire che il rifiuto di ogni condizionamento e di ogni interferenza, oltre che essere per noi particolarmente velleitario, è generalmente fuori posto: nel mondo interdipendente di oggi esistono, come dicevamo, elementi condizionanti oggettivi, tanto maggiori quanto maggiore è l'interdipendenza. Si può tuttavia rivendicarne una chiara delimitazione e formulazione, una reciprocità, un adattamento appunto alle scale di interdipendenza. Nella misura in cui c'è un'Europa in qualche modo integrata, c'è anche una specifica interdipendenza europea, diversa da quella atlantica. Giustamente il ministro tedesco Genscher sottolineava, a proposito di lamentate interferenze nelle questioni italiane, che nell'Europa dei Nove il confine fra politica interna ed estera è ben sfumato.

Qual è dunque la percezione italiana nei confronti dei contesti internazionali verso i quali è più forte l'interdipendenza? Il primo di questi contesti, perché più vicino e più direttamente legato, è naturalmente la Comunità europea. Come mettono in rilievo diversi capitoli, la crisi della Cee ha origini fondamentalmente endogene; esternamente essa conserva le sue potenzialità e le sue motivazioni politiche. Dal punto di vista economico essa è riuscita finora a evitare molti ritorni protezionistici, ma non è stata tuttora in grado di fornire nuovi strumenti comuni, di mettere a punto quelle politiche strutturali, per le quali la « domanda » più pressante viene proprio dai paesi deboli come l'Italia, o come l'Inghilterra.

Del resto ciò vale per l'economia internazionale in generale, per la quale questi paesi hanno uno specifico interesse a che si riesca a realizzare istituzioni in grado di esercitare un vero « management », cioè siano dotati di strumenti efficaci. Ma non sarà proprio dalle economie deboli che nasceranno quelle pressioni protezionistiche che diverranno insostenibili per l'organizzazione del Mercato comune? Questo sarebbe un primo esempio di azione esterna « malgré soi », che si potrebbe a un certo punto verificare.

Dal punto di vista istituzionale, la percezione italiana porta

ugualmente qualche contraddizione: se è largamente condivisa l'altra « domanda », quella di un rafforzamento delle istituzioni comuni e di una loro democratizzazione, l'Italia raramente ha resistito alla chimera dell'intesa intergovernativa, soprattutto se ha avuto la sensazione di essere equiparata, nella forma, ai « grandi ».

Marcata è anche l'esigenza di una riforma della Nato, la cui situazione di sconnessione interna, in relazione anche al prevalere al suo interno dei legami bilaterali di ciascun paese con Washington, ne riduce la funzione a quella che potrebbe essere definita una semplice garanzia unilaterale degli Usa. In queste condizioni essa rischia di essere già quel che si dice essa diverrebbe se l'Italia avesse domani un governo a partecipazione comunista. Riforma significa un riaffermato quadro difensivo integrato del « centro » con i « fianchi », quindi con il « fianco sud »: e significa definire un ruolo degli europei nel sistema decisionale sia di « routine » sia di controllo delle crisi.

Infine si può sottolineare, come le pagine che seguono testimoniano, un largo consenso sul fatto che la collocazione italiana è in Europa e fanno giustizia delle fantasticherie di « centralità mediterranea » della penisola, anche se non è male ricordare che storicamente questa è una tentazione latente della politica estera italiana.

Vengo ora al secondo aspetto, quello delle « percezioni » esterne. Ogni critica del comportamento internazionale nei nostri confronti deve accompagnarsi con l'analisi obiettiva (cioè non distorta a fini interni) delle motivazioni di tale comportamento, e quindi della visione che si ha di noi.

Innanzi a tutto io porrei le conseguenze della situazione italiana sul sistema di sicurezza internazionale: che Kissinger abbia detto a suo tempo che i maggiori pericoli per la distensione non venivano dai rapporti est-ovest (dunque, dico io, non dalla corsa agli armamenti) ma da paesi come l'Italia e il Portogallo, può non farci piacere, può essere contestato; ma resta nero su bianco e illustra una prima « percezione » esterna importante, con cui dobbiamo fare i conti, intanto perché è di uno come Kissinger e poi perché denota un atteggiamento che è più diffuso di quello che si creda. Nel quadro internazionale bipolare e di parziale « restaurazione » che ho descritto prima, lo status quo ha sempre le sue attrattive e le situazioni di mutamento hanno sempre i loro pericoli di

destabilizzazione. Ora i paesi in fase di declino e di indebolimento, come per esempio quelli dell'Europa del sud, Italia compresa, hanno interesse a che il mutamento sia possibile (il che non vuol dire necessario) e quindi hanno interesse a che il quadro internazionale evolva nuovamente verso una fase dinamica.

In secondo luogo viene la gestione economica, vista come gestione bancarottiera, piena di buchi, quali la fuga di capitali e l'evasione fiscale. Particolarmente cattiva, ma rivelatrice, una descrizione che è stata fatta della nostra situazione economica, che prima sarebbe stata seria ma non disperata, e ora sarebbe disperata ma non seria. Anche qui la battuta è impiegata a titolo di « shock ». Di fatto la solidarietà internazionale non è mancata nei confronti dell'economia italiana, magari accompagnata da rigide indicazioni, non sempre mal venute. Il fatto è che vivo è il timore che la politica italiana contribuisca al disordine monetario internazionale, incoraggiando le posizioni speculative che si riversano poi su altre monete, e preme in maniera talvolta ritenuta scorretta su alcune nostre esportazioni competitive, incoraggiando le politiche del ciascuno per sé.

In terzo luogo bisogna tener conto dell'influenza che per un motivo o per un altro esercitano le vicende italiane all'interno dei paesi che ci osservano, così influenzando il loro modo di vederci.

Anche i dirigenti di quei paesi possono non essere esenti dalla critica di utilizzare i giudizi formulati su di noi per loro fini interni. Resta che le forze moderate e conservatrici vedono con preoccupazione lo spostamento a sinistra dell'equilibrio italiano e possono utilizzarlo come spauracchio verso i loro avversari (si pensi all'influenza che hanno avuto le vicende italiane sulle elezioni tedesche). Questi avversari, cioè le forze di progresso, temono il contraccolpo, soprattutto se gli « esperimenti » italiani, che pur alcuni sarebbero inclini a lasciar proseguire, si rivelassero più densi di pericoli che di vantaggi: per cui alcuni, almeno, di essi sono portati a prendere le distanze.

Infine, si può considerare come son viste le « percezioni » italiane verso il contesto esterno, descritte precedentemente. Fate attenzione, ci dicono, nelle vostre critiche agli organismi e processi internazionali di cui l'Italia fa parte; fate attenzione a non ridurre oltre modo la portata per farvene un alibi per poter agire indipendentemente e contraddittoriamente rispetto al contesto in-

ternazionale. Non si tratta solo del fatto che lo sviluppo italiano può non piacere a questo o a quello: è che obiettivamente il sistema internazionale ne è influenzato, per esempio, come ha detto qualcuno, rafforzando la tendenza verso i « direttori », nella Comunità come nell'Alleanza atlantica, cioè proprio in quella direzione che non serve gli interessi italiani.

In conclusione, viste le « percezioni » italiane e quelle internazionali e riandando con lo sguardo a questi ultimi dieci anni c'è stato un processo parallelo di maggior consenso nazionale sulla politica estera e insieme di un crescente rischio di spostamento rispetto a quella collocazione, sulla quale esiste il consenso, per il convergere delle caratteristiche del quadro internazionale e per il muoversi del paese su un piano inclinato.

Che fare?

Una premessa di posizione innanzitutto. Come sul piano interno ci rivolgiamo alle forze di progresso, nel loro ampio spettro, rifiutando, come scelta prima di tutto di cultura, l'equidistanza, altrettanto sul piano internazionale, occorre ribadire senza trionfalismi, anzi con spirito critico, ma con fermezza che si rifiuta l'equidistanza, anche qui prima di tutto come scelta di cultura, e che la nostra collocazione è nell'Occidente; nell'Occidente noi diamo una priorità all'Europa perché solo nell'Europa abbiamo assicurata la tetralogia che ci è proposta come tema di questo volume: sicurezza interdipendenza autonomia integrazione.

Ciò premesso vorrei rivolgere un primo suggerimento, e rivolgerlo alle forze politiche del paese, perché andiamo incontro ad un tempo in cui queste saranno chiamate a una presenza internazionale in prima persona, in cui sarà ancora meno possibile e sufficiente di prima nascondersi dietro alla politica estera del governo. Giustamente è stato detto che se la distanza fra politica interna e politica esterna diminuisce nella Comunità, lo spazio per una certa ambiguità delle nostre forze politiche sarà fortemente ridotto.

I partiti politici in primo luogo: essi dovranno prepararsi al primo confronto elettorale europeo, che avrà luogo probabilmente,

anche se non certamente, nel 1978. Non sarà quella la sede di dichiarazioni europeistiche, ma piuttosto un'occasione di confronto anche duro, con le forze omologhe di altri paesi, di scelte, anche difficili, di posizione negli schieramenti europei. Il Partito democristiano dovrà saper spiegare ai suoi partners il ruolo che si è scelto e fare le sue alleanze. I partiti laici e quello socialista dovranno definire nel contesto delle internazionali europee la loro politica. Il Partito comunista, che ha condotto una difficile ed equivoca linea comune con il Pcf nell'attuale Parlamento europeo, avrà modo di definire, se ne sarà capace, il suo ruolo nel comunismo europeo occidentale. Sia chiaro che se si è fatta la scelta dell'integrazione non ci si potrà poi sempre rifugiare nel particolare. E ciò vale anche per le forze non partitiche, quali i sindacati e i settori imprenditoriali più avanzati, alle quali si presenteranno occasioni diverse ma non di minor momento per esercitare la loro presenza internazionale.

Vengo ora all'azione di governo. È invalsa negli ultimi tempi, come si diceva all'inizio, la tendenza a proporre direttorî, a tenere vertici, riunire club, invitare capi di stato e di governo intorno al caminetto. Questa attività, che potremmo chiamare di multilateralismo, è spesso una finzione che nasconde mancanza di fantasia e di coraggio, quando sarebbe necessaria invece una nuova fase costruttiva di efficaci istituzioni multilaterali internazionali. Non è che l'Italia, con la voce in capitolo di cui dispone oggi, possa fare molto per mutare questa tendenza, ma potrebbe, con profitto, rinunciare alla politica che gli inglesi chiamano del « me-tooism », alla politica dell'« anche noi ». Essere il primo degli esclusi e rivendicare in quanto tale la valorizzazione di istituzioni rappresentative serve meglio i nostri interessi che essere l'ultimo degli ammessi ed avallare un metodo decisionale a cui di fatto non contribuiamo.

L'equivoco non ci giova particolarmente in materia della nostra presenza nella Nato. Si dice che la Nato è in crisi soprattutto nel suo fianco sud e che le vicende italiane potrebbero contribuire in maniera definitiva al precipitare di questa crisi con esiti imprevedibili. Io credo che non ci dobbiamo nascondere che queste affermazioni corrispondono a sincere preoccupazioni dei nostri alleati, ma che abbiamo un preciso interesse a che esse vengano analizzate e discusse, onde individuare quali sono le diverse responsabilità,

i ruoli, le condizioni per assicurare un sistema di sicurezza adatto ai nuovi tempi. Ora l'Alleanza atlantica ha già attraversato momenti di crisi e in questi frangenti, per ispirare una struttura poco adatta a creare, ha incaricato dei « saggi » di proporre delle soluzioni (si pensi alla missione Lange-Martino-Pearson alla fine degli anni '50 o all'« exercice » Harmel negli anni '60). L'Italia dovrebbe farsi promotrice nelle sedi opportune di una proposta di questo genere.

Quello del sud Europa, e vengo qui all'ultima indicazione, è un problema anche per la Comunità europea e noi abbiamo tutto l'interesse perché esso venga risolto nel modo migliore, che è poi quello di fare della democrazia la condizione necessaria (pensiamo alla Spagna) e sufficiente (pensiamo alla Grecia) per accedere alla Comunità integrata. Non solo: questi paesi dell'Europa del sud sono una delle poche regioni del mondo dove abbiamo saputo conquistarci un patrimonio di stima e di solidarietà. C'è il rischio che questo patrimonio venga dilapidato in Italia sotto la pressione di interessi contingenti o settoriali. Ragioni economiche ingigantite potrebbero rendere l'ingresso della Grecia, paese piccolo e povero, difficile, così come opportunismi politici potrebbero scavalcare la volontà delle forze democratiche spagnole e rendere l'ingresso della Spagna, paese grande e relativamente ricco, più facile. La materia va studiata subito e preparata con cura per assicurare l'armonia dell'azione delle varie sedi governative e comunitarie con la volontà largamente comune delle forze politiche.

A conclusione di queste note introduttive, vorrei rivolgermi alla classe politica non per esortarla con un appello, ma per richiamarla a un dovere: vedere la dimensione internazionale della sua opera non solo non è più un hobby riservato a pochi leaders, ma un imperativo inderogabile per tutti, che va di pari passo con il comportamento politico e morale insieme responsabile e corretto. Altrimenti il prezzo sarà o l'isolamento o il satellismo.

Per parte nostra sappiamo che per questo e, per esempio, per tutte le proposte che ho fatto prima, è necessaria la fase di studio approfondito non meno che quella della decisione. Precise responsabilità ricadono pertanto su quella cultura che, pur nella sua riaffermata indipendenza, ha scelto di non essere distaccata dall'azione politica, cultura nella quale vuole collocarsi l'Italia. Sono

responsabilità che, nel nostro piccolo, siamo pronti ad assumerci non certo per surrogare la classe politica, che sarebbe ben presuntuoso e fuori luogo, ma per ispirarla, se essa lo vorrà e se saprà essere più ricettiva che in passato.

CESARE MERLINI

PARTE PRIMA

LA POLITICA

ANDRÉ FONTAINE

LA SCENA INTERNAZIONALE
ALLE SOGLIE DELL'ULTIMO QUARTO DI SECOLO

La crisi del mondo occidentale

Siamo entrati nell'ultimo quarto di secolo. L'anno duemila è alle soglie. Non mancano i profeti di sventura per rinnovare, in questa occasione, le predizioni apocalittiche suscitate dall'avvento dell'anno mille.

È probabile che l'umanità sopravviva alla fine del secondo millennio così come è sopravvissuta alla fine del primo. Ma non deve aspettarsi tempi troppo facili, né, soprattutto, troppo pacifici.

Già ora sono in corso profondi mutamenti. Franco, Ciu En-lai e Mao Tse-tung sono morti. Tito è ultra-ottuagenario. Brežnev è nuovamente scomparso in qualche dacia... o clinica. Elezioni si svolgeranno quest'anno in Portogallo, negli Stati Uniti, nella Germania occidentale, in Italia, forse in Spagna e in Gran Bretagna. Benché in Francia le elezioni generali non siano previste che fra due anni, si può dire che la campagna elettorale è già aperta, puntualizzata quasi ogni giorno da veementi dichiarazioni di dirigenti dell'opposizione o da membri del governo.

Ci troviamo, pertanto, in una fase di incertezza ben nota. Prendiamo il caso della Cina, ove si è verificata una crisi che ha diviso il comitato centrale e ha sorpreso tutti. È stato lo stesso Mao che, in definitiva, ha arbitrato in favore della tendenza di sinistra, ostile a qualsiasi idea di tregua, di rilassamento nella costruzione del socialismo. Che cosa succederà una volta scomparso Mao? Il problema è importante, perché impegna tutto il futuro dei rapporti di Pechino sia con Mosca sia con Washington.

Nell'Urss non è stata ancora fornita alcuna indicazione sulla successione di Brežnev. Nessuno emerge veramente in seno ad un gruppo di cui il beniamino ha 53 anni, e l'età media è di 67 anni. Kirilenko, il cui nome ricorre spesso, ha la stessa età di Brežnev. Alcuni si aspettano la promozione di Andropov, capo della polizia. Altri pensano che presto o tardi l'esercito farà parlare di sé. È forse questo il segno che il partito stesso sta perdendo colpi?

Il fatto è che l'ideologia ufficiale da tempo non ha suscitato altro che richiami all'ordine o chiose prive di ogni originalità.

L'avvenire della Jugoslavia dopo Tipo crea problemi più preoccupanti. I sovietici sapranno resistere alla tentazione di farla rientrare nel patto di Varsavia? Non possono ignorare che lo status quo jugoslavo è un elemento fondamentale dello status quo mondiale, e che rimettere l'argomento sul tappeto — anche supponendo che non si traduca in un conflitto di ben più vaste proporzioni — provocherebbe effetti catastrofici sulla distensione.

In Italia e in Francia la partecipazione dei comunisti al potere ha cessato di essere un'ipotesi accademica ed è diventata una eventualità molto verosimile. Quali sarebbero le ripercussioni di questo stato di cose sull'equilibrio internazionale? Anche supponendo che i comunisti desiderassero effettivamente la permanenza dei due paesi nel Patto atlantico, il governo e il Congresso americani sarebbero disposti ad accontentarsi del mantenimento in una alleanza anticomunista di governi a partecipazione comunista?

Il sentimento generale di incertezza è alimentato dall'impressione assai diffusa che la crisi del mondo capitalista è lungi dall'essere terminata. Questa impressione non è stata davvero attenuata da quello che Valéry Giscard d'Estaing ha recentemente definito: « questo grande avvenimento, la ripresa ». L'inflazione, la disoccupazione, l'instabilità monetaria, il deficit del commercio estero non sono stati effettivamente riassorbiti.

In ogni modo, la crisi non è soltanto economica e monetaria, è anche morale e, mi si perdoni il termine, spirituale. Il maggio 1968 aveva già mostrato la fragilità delle basi morali della società europea. Il Vietnam, lo scandalo del Watergate, l'affare delle bustarelle della Lockheed hanno diffuso, specie fra i giovani, e proprio nel momento in cui non riescono a trovare un lavoro, l'immagine di un mondo che non si può difendere, corrotto, brutale e inefficiente. La scomparsa, nell'arte, negli spettacoli, nella letteratura degli ultimi tabù è significativa di un mondo sconvolto.

Non c'è da meravigliarsi perciò che, in queste condizioni, la crisi interessi anche la vita politica: nessuno dei possibili candidati alla Casa bianca sembra avere la levatura necessaria per rispondere alle innumerevoli sfide cui gli Stati Uniti devono far fronte, in quest'anno del loro bicentenario. Per cercare di conservare il potere, le formazioni « borghesi » dell'Italia e della Francia non pos-

sono più puntare sulle loro virtù oneste, ma solamente sulla paura che il comunismo continua ad ispirare ad una gran parte dell'elettorato. La violenza è ovunque.

La crisi del mondo comunista

Benché meno visibile, la crisi esiste anche all'est.

Anche lì, la crisi è economica. Il deficit cerealicolo è divenuto cronico. Al XXV Congresso Brežnev ha dovuto riconoscere che in un certo numero di settori importanti gli obiettivi del piano non avevano potuto essere raggiunti. Ancora una volta la produzione dei beni di consumo ne soffrirà. È l'insieme della crescita che, in definitiva, ha tendenza a rallentare. Il deficit riconosciuto del commercio estero (5 miliardi di dollari per la sola Unione Sovietica) compromette le possibilità di prestiti all'estero e, quindi, di investimenti. Il sistema resiste meno bene di quanto non pretendano i dirigenti al contagio dell'inflazione occidentale, se non altro perché molti paesi comunisti — Ungheria, Polonia, Romania — effettuano quasi la metà del loro commercio estero con l'ovest.

La crisi è anche morale. « L'entusiasmo delle masse » non è più un tema propagandistico. Lo sviluppo dell'appetito di consumo è generale; del resto in Cecoslovacchia, in Ungheria, in Polonia, esso è apertamente incoraggiato, allo scopo di distogliere la popolazione dalla contestazione politica. Ma questo non basta, e neanche la repressione, che continua, in Urss, con l'internamento di persone in campi di lavoro o in ospedali psichiatrici, e anche con condanne a morte. Un po' dovunque il potere ha dovuto anche affrontare concessioni politiche. Ecco quindi la posizione straordinariamente forte della chiesa cattolica in Polonia, i visti di uscita concessi da Mosca a decine di migliaia di ebrei, l'espulsione di Solženicyn, di Pliouchtch, di molti altri contestatori. Infine si moltiplicano i traffici di ogni genere, la maggior parte degli abitanti domanda ora al lavoro nero di integrare i redditi di un lavoro ufficiale al quale dedica uno sforzo sempre più ridotto.

Ma, forse, è ancora più importante il processo di diversificazione attualmente in corso in quello che era una volta il « monolite » comunista. Senza parlare della Cina (che da alleata incondizionata dell'Urss è diventata la sua più acerrima nemica), sta di fatto che

i paesi comunisti dell'Asia mantengono tutti una linea indipendente; che Jugoslavia, Albania e Romania fanno altrettanto, e che Polonia e Ungheria, ognuna a suo modo, creano un tipo di società che non ricorda, se non da molto lontano, il « modello » sovietico. « A fortiori » i partiti comunisti che non sono al potere si sentono sempre più liberi di prendere le distanze nei confronti della « patria del socialismo », dimenticando che la « fedeltà incondizionata » ad essa era una volta considerata la « pietra di paragone » di un vero e proprio impegno comunista. Il Partito comunista italiano propone il « compromesso storico », quello francese abbandona la dittatura del proletariato e pratica l'unione delle sinistre, Santiago Carrillo, segretario generale del Pc spagnolo, arriva a dire che se fosse stato cecoslovacco si sarebbe battuto nel 1968 contro l'invasore e denuncia la « cultura retrograda » di cui, secondo lui, soffrirebbe il Pc sovietico.

L'equilibrio attuale e la riconferma della preminenza delle superpotenze

Uno degli effetti principali della crisi dei due sistemi sarà, in un caso come nell'altro, l'aggravamento dello squilibrio fra protettore e protetti.

Sul piano militare, all'est, non esiste che una sola potenza nucleare, l'Urss. All'ovest, ve ne sono tre; ma la forza di dissuasione britannica dipende dal comando atlantico (in altri termini americano) e quella francese — sebbene oggi sia abbastanza seria, tanto da non far più sorridere — è talmente modesta, a paragone dei megaton americani, che può al massimo servire come « paracadute di soccorso » qualora l'« ombrello » americano non si aprisse.

Sul piano economico, all'est, la potenza dell'Urss schiaccia il Comecon di cui controlla tutte le attività. All'ovest, la Comunità dei Nove, non essendo riuscita ad unirsi, è sottoposta al beneplacito monetario degli Stati Uniti ai quali cede progressivamente il controllo della sua industria. Basti pensare che attualmente il 93% degli aerei che volano nel mondo non comunista sono fabbricati negli Stati Uniti! Quando la Francia, dopo l'insuccesso della Cii, ha voluto tentare di salvare un minimo di attività nel campo dell'in-

formatica, non ha trovato altra soluzione se non quella di concludere un accordo con una rivale americana della Ibm.

Se si considera infine il piano politico, si constata che all'est gli impegni di non-ingerenza contenuti nell'atto finale di Helsinki non hanno impedito, nel nuovo trattato Urss-Germania dell'est, l'inclusione di una clausola che legalizza di fatto la possibilità per l'Urss di intervenire qualora giudicasse minacciate « le conquiste del socialismo ». All'ovest, questi stessi impegni non hanno impedito agli americani di moltiplicare gli avvertimenti contro una partecipazione dei comunisti al potere in Italia o in Francia. Sulle velleità d'unione dell'Europa, Washington ha dato l'altolà ogni volta che poteva sembrare che portassero ad una qualche autonomia d'azione. Lo si è visto per l'ultima volta quando Michel Jobert dirigeva la diplomazia francese.

Solo la Cina sfugge veramente, nel momento attuale, alla legge dell'una o dell'altra superpotenza, anche se, per proteggersi dall'Urss, è stata indotta a fare all'« imperialismo declinante » degli Stati Uniti concessioni che sono certamente costate care al suo amor proprio, quali, per esempio, prendere la sua decisione sul mantenimento a Formosa di un regime « nazionalista », celebrare il genio politico dello scià di Persia, o abbandonare nel Dhofar o in Eritrea formazioni di guerriglieri che godevano i suoi favori. In ogni modo non sarà certo prima della fine del secolo che lo sviluppo della sua potenza nucleare e delle sue risorse petrolifere le darà i mezzi per cimentarsi veramente, se lo vorrà, nel gioco tradizionale del potere.

Nel frattempo, il gioco rimane quindi dominato dal rapporto alquanto ambiguo che i due giganti hanno stabilito all'insegna dell'« equilibrio del terrore », ormai abitualmente definito, in mancanza di un altro termine, distensione, per mostrare chiaramente che si tratta di qualcosa di diverso dalla pace.

Possibili fattori destabilizzanti

Possono alcuni elementi rimettere in causa questa distensione?

Il primo a venire in mente sarebbe uno « sfondamento tecnologico » nel campo degli armamenti che permetterebbe ad una delle superpotenze di imporre la sua legge all'altra. Da entrambe le

parti vi si lavora con accanimento. Crediti fantastici sono stanziati per la ricerca militare. Recentemente gli americani hanno messo a punto un nuovo missile, il « Cruise », che ha le dimensioni di un siluro da sottomarino, e può essere lanciato da qualsiasi posto. Volando a bassa quota, per sfuggire ai radar avversari, teleguidato lungo tutta la sua traiettoria può, a più di 2.000 chilometri di distanza, raggiungere il suo obiettivo con uno scarto massimo di 60 metri.

Al limite, si potrebbe immaginare che con una salva massiccia di queste armi gli Stati Uniti sarebbero in grado di eliminare di colpo tutti i missili sovietici di rappresaglia nascosti in silos. Resterebbero ancora i missili in dotazione ai sottomarini. Ad ogni modo, fino a quando gli americani non disporranno di « Cruise » in quantità sufficiente per realizzare questa operazione fino in fondo, si può pensare che i sovietici avranno messo a punto un'arma analoga. Secondo le nostre conoscenze, non è ancora arrivato il giorno in cui si spezzerà in modo incontestabile l'equilibrio relativo che, tranne durante il breve periodo di monopolio atomico americano, è sempre più o meno esistito fra spada e scudo.

Più inquietante appare, sin d'ora, il rischio di un aumento nel numero dei detentori di armi nucleari. L'ingresso dell'India nel « club » conferma che una potenza media, se si procura plutonio, può benissimo mettere a punto un ordigno più o meno rudimentale. È già lungo l'elenco delle nazioni che gli esperti dotano così di « capacità nucleare »: esso comprende, in particolare, Israele, il Sud Africa, la Corea del sud, il Pakistan, paesi tutti che si trovano in condizioni per cui il problema della sopravvivenza può porsi in qualsiasi momento. È ovvio che la moltiplicazione dei centri autonomi di decisione nucleare riuscirebbe a rimettere fortemente in causa la « leadership » delle superpotenze e a far sfuggire al loro controllo una serie di conflitti locali. Ne consegue il tentativo americano, appoggiato dall'Unione Sovietica e accompagnato da ogni tipo di pressione, di controllare in modo estremamente severo, addirittura vietare, la vendita a terzi di reattori atomici.

Si è parlato di conflitti locali. Questi hanno fornito molti capitoli alla storia della guerra fredda; molto spesso, in passato, i popoli del Terzo mondo hanno fatto la figura di pedine manipolate dai padroni del campo. Ma dopo la guerra del Kippur e il ricorso all'arma del petrolio, queste pedine hanno scoperto che le risorse

di materie prime potevano altrettanto bene fornir loro un « atout » essenziale. Sono quindi ben decise a raggiungere i propri obiettivi: fra questi figurano la costituzione di uno stato palestinese e la liquidazione del potere bianco nell'Africa australe. È lì che cuociono gli ingredienti di grosse crisi, che possono incidere sui rapporti est-ovest. Lo stesso può dirsi delle questioni già menzionate, che si pongono a proposito dell'Europa balcanica dopo la scomparsa di Tito, o dell'Europa occidentale, in caso di successo dei comunisti nelle elezioni italiane o francesi o perfino, fra qualche anno, in quelle spagnole.

Esse portano a non sottovalutare la possibilità di vedere una parte dell'Europa uscire, di diritto o di fatto, dal Patto atlantico, e questo ridursi, in fin dei conti, a un'alleanza germano-anglo-americana. Una tale evoluzione farebbe della Rft il partner principale degli Stati Uniti in Europa; da questo fatto non sarebbe, prima o poi, portata a porsi il problema del suo armamento nucleare? L'Urss non ha mai nascosto che intendeva opporvisi con ogni mezzo.

Infine non bisogna dimenticare di menzionare, fra le nuvole che oscurano l'orizzonte, le varie penurie di cui ci minaccia il Club di Roma. L'acqua, le fonti energetiche, varie materie prime essenziali non esistono se non in quantità limitata, e continuano ad essere sprecate come se niente fosse. Le riserve di cereali continuano a diminuire. La fame ha ucciso, in due anni, quasi centomila persone nel Sahel, per non parlare di quelle che sono morte in Etiopia, in India e nel Bangladesh.

In ogni modo, la storia è mutamento, e mutamento costante. Il mondo non resterà eternamente immobile, diviso su due linee: verticale fra capitalismo e socialismo, orizzontale fra ricchi e poveri. Il mondo attuale è troppo assurdo, troppo ingiusto per non essere contestato da ogni parte e perché lo status quo non trovi un numero sempre più scarso di difensori. Come ha detto Guido Carli, « quest'epoca è caratterizzata da un vasto trasferimento di potere fra gli stati come all'interno degli stati ». È certo conforme a tutti i precedenti che i privilegiati dimostrino poca premura nel rinunciare a privilegi che tendono a considerare come dovuti; ma questi precedenti ci insegnano che la violenza si scatena quasi ineluttabilmente quando aumenta di troppo il divario fra l'ampiezza dei privilegi e quella dei servizi che dovrebbero ricompensare.

FRANÇOIS DUCHÊNE
L'EUROPA NEL NUOVO SISTEMA
POLITICO INTERNAZIONALE

Premessa

Il 1° agosto 1975 le superpotenze, il Canada e gli stati europei (ad eccezione dell'eterna esclusa Albania) hanno celebrato a Helsinki la distensione alla maniera solenne delle conferenze internazionali. In questa occasione è stata firmata un'ampia dichiarazione che codifica le norme fondamentali della condotta civile tra le nazioni di una Europa presumibilmente più stabile. A distanza di soli nove mesi è possibile affermare che la politica occidentale in Europa si trova in una crisi ben più profonda di qualsiasi altro periodo travagliato degli anni '40, che videro la nascita della guerra fredda.

La Comunità europea, sebbene emerga quale forza politica nei rapporti con gli altri, mostra sintomi di una disgregazione interna dovuta a differenze di attuazione del processo di integrazione, soprattutto nel campo economico, da parte dei suoi stati membri. Queste differenze già esistevano da molto tempo, ma erano mascherate nell'era dei « miracoli » economici garantiti dai dollari americani, che sembravano inesauribili, dai mercati e dalla pazienza. Ora che questi tre fattori sono venuti a mancare e la recessione ha preso il loro posto, queste differenze hanno sottoposto la Comunità a pressioni centrifughe cumulative. Di ciò comincia a risentire soprattutto la politica agricola comunitaria, che è di importanza decisiva essendo questo settore l'unico in cui quotidianamente sono necessarie decisioni governative a livello europeo.

Un altro fattore della crisi nell'Europa occidentale è il rilievo che vanno assumendo i partiti comunisti nella vita politica dei loro paesi, allontanandosi dal ghetto in cui erano stati finora confinati. In un certo senso, l'omaggio che i comunisti sono costretti a rendere alle regole della democrazia pluralista conferma la vitalità e il magnetismo del sistema politico occidentale. Tuttavia i rischi di agitazioni e di colpi di stato che accompagnano l'ascesa al potere, o ad una parte di esso, dei comunisti in Italia (e forse anche in Francia) e i presumibili effetti sulla Nato non possono essere tra-

scurati e non sono trascurati soprattutto da parte tedesca e americana. L'assorbimento dei comunisti non è la sola difficoltà; bisogna infatti tenere conto anche delle spinte che potrebbero ridurre di fatto la Nato in Europa ad un saldo residuo tedesco-americano situato in un ammasso di paesi semi-neutrali.

Come se questi mutamenti interni non fossero abbastanza, essi arrivano in un momento di incertezza sulla maniera di affrontare la potenza militare sovietica in costante aumento. Le difficoltà di tenere assieme una coalizione attiva in tempo di pace, la dispersione della volontà politica americana a causa del Vietnam e del Watergate, la mancanza persino di accordo sulla natura e il grado della minaccia sovietica, sono sintomo di debolezza della politica dei paesi occidentali. La scuola di pensiero catastrofica, che va dal presidente Mao attraverso Solženicyn allo stesso segretario di stato americano, come si deduce da certe sue affermazioni, vede l'Europa come il punto focale di una lotta per il potere, in cui un'Unione Sovietica imperialista sta ottenendo grossi successi.

Tutto questo a un anno da Helsinki! Capovolgimenti di situazioni e di stati d'animo sono comuni in politica, ma solo raramente essi avvengono in modo così rapido e totale.

Può essere che avvengano ulteriori capovolgimenti. Una Gran Bretagna che controlli l'inflazione, un'Italia con una lira stabile che si comporti come un buon paese europeo e con una coalizione che comprenda i comunisti in un periodo di ripresa economica, potrebbero dare risposte ottimistiche a molte domande pessimistiche attuali. Tuttavia, questi interrogativi concernenti il futuro dell'Europa occidentale non sono posti da critici superficiali ma da uomini che sono al centro dell'« establishment » occidentale, quali Kissinger o l'olandese Lardinois, commissario europeo per l'agricoltura. Questi interrogativi ci obbligano a ritornare sui principi essenziali a lungo dati per scontati nella pratica occidentale delle conferenze internazionali sull'equilibrio mondiale e su altri triti argomenti. Dal modo in cui i problemi saranno affrontati e superati nell'immediato futuro si potrà ben determinare se l'Europa occidentale riacquisterà potere di scelta come forza politica viva o se continuerà a perderlo come una provincia divisa di un mondo in fase di profondo mutamento.

Il nuovo sistema internazionale: luci ed ombre sulla supremazia dell'Occidente

Per stabilire la consistenza degli interrogativi sul futuro dell'Europa occidentale è necessario osservarli nel contesto internazionale. Senza il timore di un avanzamento sovietico contro l'Occidente, molte delle attuali preoccupazioni per la Nato e la Comunità europea sarebbero di gran lunga ridimensionate se non del tutto calmate. La sensazione che il rifiuto americano al ruolo di gendarme del mondo, il risveglio della sinistra in Europa occidentale e la crescita della potenza militare sovietica stiano spostando l'equilibrio mondiale ad est, è alla base della reazione occidentale al successo russo-cubano in Angola. Ma la struttura internazionale sta veramente cambiando in modo così allarmante come alcuni sostengono? La risposta è di importanza cruciale per una valutazione delle prospettive europee.

Senza dubbio il mondo è oggi molto più diversificato e complesso che non nel 1946. Ciò deriva essenzialmente dal fatto che abbiamo avuto un periodo di crescita economica di circa venticinque anni, che per la sua lunghezza, intensità e diffusione non si era mai registrato; una crescita tale da mettere in ombra il periodo più prospero dell'epoca medio-vittoriana o edoardiana. Le superpotenze continuano tuttavia ad avere il controllo del mondo in misura maggiore di quanto le comuni affermazioni sull'attuale confusione internazionale o su un equilibrio di potenze « multipolare » non tendano a far capire. L'equilibrio nucleare centrale tra le superpotenze è ancora la spina dorsale dei rapporti di potere mondiali. La Cina, pur controllando più di un quinto della popolazione mondiale — l'equivalente in termini demografici del controllo che la Comunità europea ha su più di un quinto della produzione mondiale —, è ancora, come la Cee, poco più di una potenza regionale. Il suo richiamo ideologico, logorato dal tempo, dalle lotte interne di potere e dalle sorprendenti tendenze antisovietiche della sua politica estera è diminuito, forse non tanto quanto quello delle superpotenze, ma pur sempre in modo rilevante. Nonostante gli scismi comunisti, l'Unione Sovietica controlla il suo blocco formato nel dopoguerra in Europa orientale, forse in modo meno rigido, ma probabilmente più efficace di prima. Nonostante le affermazioni americane che le difficoltà dell'economia occidentale sono strettamente legate alla

relativa perdita di potere economico degli Stati Uniti, la realtà è che, tramite la Germania e il Giappone, suoi fedeli luogotenenti, essi dettano ancora l'andatura e la direzione della politica economica internazionale. Nel complesso, si è registrato uno spostamento dalla « bipolarità » alla « multipolarità » meno sensibile di quanto non si era soliti pensare, almeno a livello di potere statale, alcuni anni fa. Alcuni paesi possono forse compiere delle scelte al di fuori della logica della guerra fredda, ma ciò è dovuto al fatto che sono paesi di importanza marginale ai fini dell'equilibrio centrale, e non perché essi possono, o vogliono, cambiare tale equilibrio.

Ciò posto, bisogna chiedersi se è cambiato l'equilibrio tra le stesse superpotenze dall'immediato dopoguerra. La risposta sembrerebbe affermativa, e in maniera piuttosto paradossale. Parlando in generale, gli Stati Uniti hanno perduto molta della loro superiorità strategica del dopoguerra e l'Unione Sovietica della sua originaria iniziativa politica, cosicché senza arrivare ad affermare che i loro ruoli si sono rovesciati si potrebbe dire a ragione che le loro forze e debolezze abbiano teso a svilupparsi lungo linee divergenti e persino opposte.

Agli inizi della guerra fredda gli Usa detenevano il monopolio nucleare, il monopolio dei mari, una grande superiorità in aria e un cordone di basi lungo i confini dell'Eurasia e del territorio della stessa Unione Sovietica. L'influenza di quest'ultima era limitata a quel sesto del mondo che rappresentava l'area socialista, una superpotenza militare certamente, ma certo con un ruolo secondario rispetto all'America. Oggi in molte parti del mondo gli Usa sono militarmente uguagliati o quasi dall'Unione Sovietica, ed in alcuni punti anche superati. Dal rovescio americano nel Vietnam, l'Unione Sovietica ha dimostrato una volontà molto più attiva ad usare il potere che detiene. Il contrasto tra l'Unione Sovietica di Stalin con la sua marina costiera e le sue forze essenzialmente terrestri, e la capacità militare dimostrata prima nella guerra di ottobre del 1973 ed ora in Angola, è quello tra un gigante provinciale e una superpotenza globale di tipo americano. La relativa crescita della potenza militare sovietica dalla crisi dei missili a Cuba e il declino di quella americana dalla guerra del Vietnam hanno chiaramente radici nella struttura interna dei due stati. La stanchezza americana verso il ruolo di gendarme del mondo è con-

nessa alla visione di una opulenta democrazia pluralista; l'ansia sovietica di giocare la carta militare è legata al predominio assoluto sulla società sovietica da parte di un apparato burocratico soggetto a pochi controlli efficaci dell'opinione pubblica nazionale. Il fatto che gli Usa hanno alleati in Europa e nell'Asia nordorientale — mentre il blocco dell'Unione Sovietica, come il suo impero, è compatto attorno alla Russia — determina l'estensione di questo contrasto e, in termini puramente militari, rappresenta un elemento di debolezza degli Stati Uniti. Ciò è dimostrato con particolare evidenza dagli alleati europei dell'America, i quali, avendo in comune con essa valori civili ed alti salari, incontrano difficoltà a mantenere adeguate forze armate nei punti di contatto cruciali con l'Unione Sovietica in Europa, come in Germania. Si può affermare inoltre (sulla base dei documenti sull'occupazione nazista durante la guerra come pure del contrasto tra il successo sovietico nell'uso delle forze armate per la repressione dei movimenti nazionali in Ungheria e Cecoslovacchia ed il fallimento americano nel Vietnam) che le società effettivamente vulnerabili all'intervento militare oggi non sono quelle relativamente sottosviluppate, ma quelle intensamente urbanizzate con popolazioni che hanno molto da perdere¹. Il prezzo per un difetto nel deterrente sarebbe superiore a quello che oggi ci si immagina. Tutti questi fattori, giudicando dalle apparenze, danno all'Unione Sovietica vantaggi che devono essere confrontati col fatto non debitamente tenuto in considerazione dello stallo nucleare.

L'opposto di questa situazione appare non appena si guarda alle dimensioni civili dell'equilibrio mondiale. Subito dopo la guerra, l'Unione Sovietica possedeva una sorprendente capacità di iniziativa politica. Si supponeva che rappresentasse uguaglianza e pianificazione economica superiori, si pensava, a qualsiasi cosa offerta dall'Occidente capitalista, nonostante la sua ricchezza. Inoltre, l'Unione Sovietica sembrava il potenziale successore universale delle rovine degli imperi europei d'oltremare. Il risultato era di porre l'Occidente sulla difensiva politica nonostante il dominio materiale e militare degli Stati Uniti. Oggi, tuttavia, molte di quelle

¹ È ugualmente discutibile se la fiducia jugoslava sulla « difesa totale » sia valida ancora oggi che il 55% della popolazione vive in città come lo era durante la guerra quando l'80% della popolazione viveva in campagna, e molto spesso in montagna.

aspettative e credenze sono svanite. Le pretese ideologiche sono state esplorate e Solženicyn e Sakharov fanno apparire il nuovo uomo sovietico stranamente simile al vecchio uomo zarista. L'economia sovietica, lungi dall'aver dimostrato la superiorità della pianificazione, ha invece mostrato di essere divisa in settori militari efficienti e settori civili persistentemente inefficienti, cosicché persino alleati come l'Iraq lasciano intendere di desiderare merci migliori di quelle fornite dall'Unione Sovietica. La singolare autosufficienza dell'Urss in tutto, fuorché in cibo e tecnologia avanzata, la priva di una qualsiasi vera interazione con altre società. Alla lunga ciò rappresenterà un tremendo ostacolo per la diplomazia sovietica, soprattutto perché questi sono i settori in cui, nonostante l'apparente assenza di attrazione ideologica, l'Occidente ha riportato i maggiori successi: economia, tecnologia, influenza culturale ed ogni altra cosa connessa con il processo di continuo interscambio legato alla volontà largamente diffusa di trarre vantaggio dalla vitalità civile dei leaders dell'economia mondiale. Qui, come pure nel campo militare, le forze e le debolezze delle superpotenze sono la propaggine diretta nei rapporti internazionali delle strutture, prospettive e risultati delle loro società nazionali.

I risultati di questi contrasti caratteristici sono evidenti, nella complessità del presente equilibrio mondiale, non solo tra le superpotenze ma tra i due « sistemi », se si può usare questa semplificazione ai fini di una maggiore chiarezza d'esposizione. L'intervento dell'Unione Sovietica e di Cuba in Angola ha fornito una dimostrazione spettacolare di potenza militare in un periodo in cui il Congresso americano non è pronto a prendere in considerazione un intervento all'estero, soprattutto in un anno di elezioni, e per di più in Africa meridionale, sulla quale milioni di negri americani nutrono un giudizio severo. Le tentazioni di attaccare il Sud Africa come un secondo Israele contro cui l'Unione Sovietica possa giocare la carta negra come fece già con la carta araba sono tutte troppo ovvie. Una Angola comunista potrebbe un giorno persino contribuire a rendere più grave la carenza di materie prime, di cui potrebbe risentire maggiormente l'Occidente, ed in particolare l'Europa ed il Giappone a causa della loro dipendenza economica dalle materie prime importate. Milioni di strateghi da tavolino in Occidente hanno lanciato l'esca, sebbene i governi occidentali si fossero attentamente dissociati dai coloni bianchi del-

l'Africa meridionale. Inoltre, gli aspetti più rilevanti della presenza sovietica e cubana in Angola tendono a dissimulare, cosa probabilmente ancor più significativa, una mancanza di presenze analoghe altrove. A partire dal 1950 un fatto singolare è stato l'assenza di impatto sovietico in Asia orientale e nella regione araba e di Cuba in America latina, aree ben più importanti che non l'Africa meridionale. Si potrebbe anche provare che, malgrado i successi comunisti in Indocina e in Africa meridionale, la presenza sovietico-cubana in Angola è un'ammissione tacita del grosso fallimento di « fungere da guida » altrove.

Analogamente, la potenza militare sovietica ed il suo uso politico possono causare timori in Europa e in Cina. Anche qui, ciò tende a celare il fatto che la paura della potenza militare dell'Urss ha consolidato una coalizione di fatto tra le altre quattro maggiori potenze mondiali, Stati Uniti, Germania e Giappone da un lato e Cina dall'altro. La politica cinese può anche cambiare, ma rimarrà comunque cauta. Quando si sottolinea la potenza militare dell'Unione Sovietica si potrebbe anche sottolinearne il costo. Inoltre, non è del tutto certo che, dall'enunciazione della dottrina Nixon, l'evidente ritiro strategico degli Usa abbia effettivamente avuto luogo nei punti più importanti. Gli Stati Uniti posseggono ancora la supremazia nel numero e nella precisione delle testate nucleari, e i maggiori sviluppi, che, si teme, potrebbero sconvolgere l'equilibrio, come i missili di crociera a lungo raggio e le armi « stand-off »², sono americani e non sovietici. Il trasferimento di due battaglioni americani da truppe di appoggio a truppe di combattimento in Germania e il loro impiego nel settore settentrionale del fronte centrale — dove il loro impatto sarebbe molto più determinante che al sud, in cui le forze americane sono state sempre stanziare — rafforza il settore stesso e rappresenta un precedente per ulteriori mosse in quella direzione. L'incoraggiamento cinese alle forze americane a rimanere in Corea e nel Mare cinese orientale, ed il declino dell'opposizione nazionalista giapponese alla presenza di forze americane in quella zona, stanno ad indicare che la presenza militare statunitense nell'Asia nordorientale è divenuta più stabile di prima. Negli ultimi anni

² Missili lanciati da aerei con una gittata superiore al raggio d'azione della difesa antiaerea. [N.d.T.]

sembra che gli Usa abbiano se mai rafforzato e non indebolito la loro presenza nei punti più nevralgici.

In conclusione, in tutto ciò che riguarda i vincoli crescenti tra paesi, anche se parzialmente conflittuali, l'Unione Sovietica è estremamente debole fuori della sua ristretta area est-europea. Alla lunga ciò si è dimostrato, e tuttora si sta dimostrando, una delle maggiori limitazioni sovietiche, che non può essere rapidamente o facilmente superata. Persino la crisi energetica dopo la guerra dell'ottobre 1973 ha esteso paradossalmente l'area di cooperazione o almeno di dialogo obbligato, dalla classica cerchia degli stati dell'Ocse a quelli dell'Opec; tutto ciò in effetti rappresenta un'immensa estensione dell'area di relazioni contrattuali. Naturalmente questo comporta dei rischi, ma sia i paesi produttori di petrolio sia quelli consumatori hanno forti interessi in gioco nei loro rapporti, cosicché (come tra le superpotenze nel campo nucleare) sembra che dal confronto si stia gradualmente passando ad una sorta di cooperazione forzata. Se gli arabi hanno parzialmente allentato i loro legami con l'Unione Sovietica nella loro lotta contro Israele, ciò è dovuto, almeno in parte, alla capacità di attrazione dell'Occidente, fornitore di tecnologia, di merci, di dirigenti e di mercati. Per questi stessi motivi, senza dubbio, il Mpla in Angola è interessato a lasciare aperta la porta a futuri contatti economici con l'Occidente. L'ascesa dell'inglese a « lingua franca » del mondo rappresenta il riconoscimento della preminenza statunitense in tutti questi settori — e ancor più è evidente se si considera l'ostilità degli intellettuali in molte parti del mondo verso quasi tutto ciò che gli Usa rappresentano.

Quindi, sebbene la potenza sovietica non sia da sottovalutare, si possono trarre tre conclusioni che non presentano l'equilibrio mondiale in quei termini così allarmistici venuti tanto di moda negli ultimi mesi.

La prima conclusione è che, se gli Usa non si ritirano effettivamente dalla gara per il potere con l'Unione Sovietica — e questo sembra tuttora molto improbabile — l'equilibrio mondiale tende a stabilizzarsi più che a cambiare. L'affermazione principale della dottrina Nixon, che nel mondo vi è un numero crescente di equilibri regionali sempre più indipendenti, sembra aver avuto conferma in molte aree, sebbene non nell'Africa meridionale e forse

orientale. Probabilmente anche queste si riveleranno delle eccezioni molto parziali.

La seconda conclusione è che, sebbene vi sia un grave pericolo di trascurare la Nato a causa della vulnerabilità all'occupazione militare delle società industrialmente avanzate, qualsiasi cosa all'infuori di questa ipotesi estrema mostrerà probabilmente che la preoccupazione sovietica per il potere militare comporta pesanti costi come pure svantaggi, e tutto sommato può essere un anacronismo ed in ogni caso è una tacita confessione di debolezza in altri aspetti della politica. Ciò è abbastanza pericoloso e richiede la vigilanza degli Usa e dell'Europa occidentale, ma non vuol dire che le carenze militari dell'Occidente siano una dimostrazione unica di decadenza e mancanza di volontà. In un certo modo, esse sono il rovescio di vantaggi compensatori e forse più che compensatori nel campo civile.

La terza conclusione, tuttavia, suggerisce che questo bilancio relativamente favorevole da un punto di vista occidentale dipende enormemente dalla capacità dell'Occidente di mantenere un'economia prospera. L'equilibrio attuale è dipeso dalla capacità dell'Occidente di generare altissimi tassi di sviluppo negli ultimi venticinque anni in tutto il mondo. Se ciò dovesse venire a mancare, in un periodo in cui la disponibilità di materie prime, una delle maggiori risorse dell'Unione Sovietica, diventa più importante, molte delle attuali affermazioni sull'equilibrio totale potrebbero essere profondamente modificate, come avvenne durante la « grande depressione » degli anni '30.

Ciò conduce al secondo asse delle relazioni di potere nel mondo, quello dell'approvvigionamento, che ha assunto nuova importanza a causa del ritmo precipitoso di sviluppo dell'economia mondiale e aspetti drammatici per la crisi energetica. Durante la passata generazione, come hanno fatto notare alcuni economisti, il problema principale della gestione dell'economia occidentale, e per estensione internazionale, consisteva nella gestione della domanda, per creare mercati al fine di sostenere l'espansione della produzione. Oggi, questo aspetto della gestione economica rimane un elemento necessario ma non sufficiente per il successo di una politica. Ora che il rapido sviluppo della produzione richiede quantitativi maggiori di scorte, l'approvvigionamento è divenuto tanto importante quanto la gestione della domanda nel controllo dell'ambien-

te civile. Approvvigionamento significa chiaramente accesso ai beni alimentari, alle materie prime e all'ambiente, elementi che fino a poco tempo fa erano stati dati per scontati: « l'intendance suit », come usava dire il generale de Gaulle. Ma i limiti fisici allo sviluppo hanno cominciato a venire alla luce. Così, analogamente e con la stessa forza sono emersi quelli politici. I due più importanti limiti di quest'ultimo tipo sono costituiti dal riuscito cartello Opec sulla scena internazionale e, in campo nazionale, in molti dei paesi industrialmente progrediti, i sindacati. Ciò significa in ultima analisi la fine dell'economia imperialistica, quando i primi paesi industriali, le grandi potenze dell'era vittoriana e della prima metà di questo secolo, in realtà si impadronirono delle risorse dell'intero globo. Sviluppandosi il processo di autodeterminazione e di democrazia insieme alla crescita della ricchezza, questo privilegio di sfruttare il mondo come una proprietà privata ha cominciato a perdere consistenza. Si apre una nuova era in cui i problemi politici e forse fisici dell'approvvigionamento determineranno sempre più il potere economico e la produzione.

Siamo tentati di pensare ad un capovolgimento della situazione del secolo diciannovesimo, un concetto ancora non ben definito che dà drammaticità al contenuto del dialogo nord-sud. Ma ciò è ancora molto improbabile. La situazione muterà certamente più che capovolgersi semplicemente. Una causa di ciò è che le nuove tendenze non vanno tutte nella stessa direzione. La situazione energetica ovviamente dà all'Opec, che raccoglie più o meno tutti i paesi musulmani, un potere enorme. La situazione alimentare, d'altro canto, favorisce l'Occidente industrialmente avanzato, perché solo esso possiede tecniche, capacità di gestione e di distribuzione su larga scala, avendo inoltre un clima temperato, fattori questi che sono tutti alla base di una moderna agricoltura. Altrove standards di vita più elevati fanno crescere la domanda di cibo più rapidamente della capacità di produrre, cosicché le importazioni necessitano di scorte anche quando la popolazione non raggiunge le proporzioni vertiginose del Bangladesh. Per quanto riguarda le materie prime, in generale esistono attualmente due tesi. Secondo la prima il bisogno di materie prime rappresenterà alla fine un'arma nelle mani del Terzo mondo. Per la seconda, più sofisticata, sarà difficile la formazione di cartelli simili all'Opec per qualsiasi altra merce che non

sia il petrolio o i cereali, perché solo questi sono dominati da un unico produttore — rispettivamente Arabia Saudita e Stati Uniti. Nessuna di queste due tesi può dirci molto per quanto riguarda il futuro. In primo luogo i paesi del Terzo mondo non sono i maggiori produttori di materie prime sulla scena. Questi sembrano in realtà essere l'Urss, gli Usa, il Canada, l'Australia, il Sud Africa e la Cina, nessuno dei quali si può qualificare come un classico paese del Terzo mondo. È sorprendente ed allo stesso tempo tragico notare come 96 dei 122 paesi del Terzo mondo non riescano ad esportare che il 3% del commercio mondiale di ogni singola materia prima³. Per quanto riguarda i cartelli, non è semplice la loro costituzione per molti prodotti. Ciò non impedirà necessariamente il lievitare dei prezzi nel lungo periodo e il volgersi delle condizioni del commercio contro i consumatori di materie prime, come l'Europa. Alcuni osservatori ritengono che i maggiori esportatori di materie prime, come il Canada e l'Australia, decideranno, per ragioni di conservazione o nazionalismo, di ridurre la produzione.

Data questa situazione si possono fare tre ipotesi. La prima è — come ha mostrato l'Opec per il petrolio, e come dimostreranno probabilmente in futuro anche i beni alimentari, che sono una merce difficile da usare per politiche di potenza — che le politiche delle materie prime non porteranno semplicemente ad un tipo di darwinismo dell'approvvigionamento. La necessità di un dialogo tra produttori e consumatori aumenterà, e con essa un'interdipendenza, che a prima vista sembra generare vulnerabilità per i consumatori, ma che nel lungo periodo sarà probabilmente una fonte di adattabilità e di forza, rendendo necessarie relazioni contrattuali tra società che devono imparare a coesistere. Senza dubbio, avremo una crisi delle politiche di potenza, e sarebbe sciocco pensare che l'interazione sarà sempre positiva. Spesso, tuttavia, dovrà esserlo.

La seconda ipotesi è che l'insieme del Terzo mondo non sarà ovviamente il principale beneficiario della crescente importanza delle politiche ed economie di approvvigionamento, sebbene singoli paesi lo saranno. È probabile che i maggiori beneficiari saranno i paesi della grandezza di continenti, che dispongono di

³ Vedi *Regionale Verteilung der Weltbergbauproduktion*, pubblicato dal Bundesanstalt tedesco per Rohstoffe und Wissenschaften, Hannover, gennaio 1975.

materie prime non solo sul proprio territorio ma anche sulla piattaforma continentale degli oceani.

La terza ipotesi è che se l'esigenza di uguaglianza con i paesi più ricchi cresce nel Terzo mondo, l'attuale proliferazione di armi nucleari e soprattutto di tutte quelle « convenzionali » estremamente precise ed esplosive potrebbe divenire un grosso pericolo per la società internazionale. Dirottamenti e rapimenti sulle linee di comunicazione della società internazionale sono forme di violenza relativamente primitive e limitate. È sorprendente che non ci sia più stata violenza di questo tipo. Forse ciò è dovuto al fatto che le popolazioni più povere del mondo hanno ancora una visione estremamente limitata dei loro problemi e non li guardano in un contesto internazionale. Poiché non esiste un sistema internazionale molto articolato (a cui essi possono praticamente rivolgersi per ottenere soddisfazione, come è per il governo nel loro paese) c'è anche scarsa fiducia nelle istituzioni internazionali. Ciò non deve restare necessariamente così. Se i divari intellettuali, ancora esistenti tra nazioni, cominciano ad essere colmati, una forma di terrorismo internazionale potrebbe divenire un modo normale di far pressione per spingere la società internazionale a risolvere i diversi problemi nazionali dei poveri. Questa previsione potrebbe avverarsi se il desiderio di progresso dei poveri dovesse essere sistematicamente frustrato. Potrebbe essere ugualmente così o perfino diventare così se le loro aspirazioni, secondo i modelli classici analizzati per primo dal Tocqueville, iniziassero ad essere accolte ma troppo lentamente per soddisfare le aspettative vertiginosamente crescenti. In ogni caso, esiste una prospettiva potenzialmente esplosiva, un processo che potrebbe essere aggravato dalle maggiori difficoltà economiche presenti in un'economia mondiale che debba affrontare i nuovi problemi dell'approvvigionamento assieme a quelli vecchi della domanda.

Se, poi, si valuta la posizione dell'Occidente secondo i vari aspetti sopra brevemente accennati, la prospettiva non sembra così cattiva. Tuttavia, se l'economia occidentale dovesse indebolirsi, a causa soprattutto della mancanza di gestione internazionale, l'autosufficienza dell'Unione Sovietica e la sua sovrabbondanza di materie prime provenienti per lo più dalla Siberia comincerebbero ad influenzare l'equilibrio. Il rapporto tra le capacità d'attrazione dell'Unione Sovietica e dell'Occidente potrebbe modificarsi drastica-

mente insieme alle loro fortune economiche, e senza dubbio politiche. Se si potrà rispondere a questa sfida — e nonostante la scarsa attenzione rivolta al problema della difesa da parte delle società più civili — la consacrazione delle politiche occidentali ad un ideale di maggiore democrazia, potrebbe aumentare e non ridurre l'attuale divario tra il magnetismo dei sistemi rivali. Detto ciò, il pericolo di una vigilanza insufficiente nella difesa rimane una tentazione costante delle società molto avanzate e ciò è destinato ad essere uno dei difetti che una persona prudente deve sempre avere presente.

Le due Europe

E che ne è della « condition européenne » passata, presente e futura in un tale contesto? Per Europa qui s'intende il continente ad ovest dell'Unione Sovietica, che, sia come superpotenza sia come cultura, per certi aspetti appartiene ad essa e per molti altri no. Questa Europa ha risorse e debolezze molto considerevoli, anche rispetto ad una scala di valori internazionali. La sua popolazione è quasi grande quanto quella dell'America del nord e dell'Unione Sovietica messe insieme, la sua produzione annuale circa i tre quarti della loro, ed il commercio con il resto del mondo tre volte tanto anche se si escludono da quella cifra gli enormi scambi tra gli stessi europei. Sono statistiche imponenti. Poiché presi insieme i blocchi orientale e occidentale rappresentano circa i quattro quinti dell'economia mondiale, è evidente che l'Europa (pur non brillando più nel suo splendore solitario in un mondo del tutto in preda a timore reverenziale, e malgrado che le profezie di Napoleone, Tocqueville, e altri, che Russia ed America avrebbero condiviso la sua eredità, si siano completamente avverate) rimane un grande deposito di potere potenziale, maggiore di quanto generalmente non si creda.

Che questo, tuttavia, non sia valutato nella giusta misura, non sorprende molto a causa della disgregazione politica che la insidia. Tutti possono vedere la scarsa probabilità pratica che esiste a mobilitare il suo potenziale sia in un prossimo sia in un remoto futuro. La distruzione che l'Europa ha provocato su se stessa è ora istituzionalizzata nelle forze delle superpotenze che si incon-

trano lungo il diaframma del continente, cosicché sebbene gli stati europei restino di importanza sostanziale, se presi insieme, essi sono pur tuttavia, secondo i termini tradizionali di sovranità, dei protettorati, satelliti, stati dipendenti, qualsiasi cosa fuorché padroni del loro destino. E quanto poco essi lo siano è dimostrato nell'Europa orientale dall'occupazione russa dell'Ungheria e della Cecoslovacchia, e la parte migliore della diplomazia romena e jugoslava è rivolta a fare in modo che disgrazie analoghe non accadano anche a loro. L'Europa orientale è l'unica regione del mondo industrializzato dove i governi non sono veramente rappresentativi. Allo stesso tempo, la stabilità portata dalle superpotenze in Europa ha arrecato grossi benefici. Un periodo di pace di una generazione è stato un elemento importante nell'espansione economica senza precedenti che ha interessato entrambi i lati della cortina di ferro. Lo stallo nucleare tra i due blocchi ha permesso di stabilire gradualmente dei contatti al di là della cortina e di rendere più civili i rapporti tra est ed ovest, ciò che in Europa significa veramente distensione. Ad Occidente, naturalmente, numerosi fattori hanno reso le relazioni con la superpotenza locale infinitamente più semplici che non ad est. Il fattore più importante è stato l'esistenza di un rapporto armonioso tra le democrazie politiche del Nord America e quelle dell'Europa occidentale. Ciò ha reso possibile la compenetrazione dell'area da parte dei valori borghesi o « del consumatore », i quali pur con tutte le loro limitazioni evitano almeno la dominazione burocratica di un popolo da parte di un altro stato. Il secondo fattore di notevole importanza è stato il peso economico esercitato dall'Europa occidentale sugli Stati Uniti, di gran lunga superiore a quello dell'Europa orientale sull'Unione Sovietica. L'Europa orientale (nell'area del Patto di Varsavia) conta un quarto della popolazione ma produce solo un ottavo circa del prodotto di tutta l'Europa ad ovest dell'Unione Sovietica, mentre l'Europa della Nato produce quasi tutto il resto. Il risultato è che mentre l'economia dell'Europa occidentale eguaglia all'incirca quella del Nord America, compreso il Canada, quella dell'Europa orientale rappresenta solo un terzo di quella dell'Unione Sovietica. L'Europa orientale non è solo soggetta ad un regime più autoritario come capacità di tutela, ma è anche più piccola in rapporto al suo protettore che non l'Europa occidentale. In Occidente, almeno, essere uno stato dipendente non comporta che i cittadini dello stato

diventino anch'essi dipendenti; e tutte e due le parti dell'Europa hanno beneficiato materialmente di un periodo di pace di una generazione che, nonostante tutte le sue ambiguità, potrebbe anche continuare per un'altra generazione. Perciò non sorprende che gli europei abbiano in definitiva accettato la perdita dell'indipendenza con serenità. Individualmente essi lo hanno appena avvertito in Occidente, ed anche ad est lo sviluppo economico e le riforme sociali hanno compensato in parte le privazioni politiche e spirituali, che sembrano essere acutamente sentite.

Inoltre, la crisi energetica agli inizi degli anni '70 ha mostrato che, anche come insieme di individui, le due Europee hanno in comune un'altra potenziale debolezza. In un certo senso, questo è ancora il prezzo da pagare per il potere e il successo passati tradotti in una popolazione e una ricchezza superiori a quanto non sarebbero probabilmente stati, se l'Europa avesse contato solo sulle sue risorse e non avesse invece imbrigliato il mondo alle sue esigenze. Ciò significa dipendenza dalle materie prime, per le quali dovrà probabilmente pagare in futuro con una crescente esportazione di manodopera specializzata per poter sostenere il ciclo della sua produzione. Perfino gli europei dell'est, per la loro dipendenza dall'importazione di combustibili e materie prime e dalle esportazioni nel mondo, si distinguono nettamente dall'Unione Sovietica che, fatta eccezione per i cereali, è di gran lunga la potenza industriale più autosufficiente in materie prime. In un certo modo, il Giappone sente il problema dell'Europa con una intensità anche maggiore, ma esso possiede un'unità e quindi una capacità di ristrutturazione disciplinata di fronte al mutare delle condizioni, che un continente di ventisei stati (esclusi i ministati) non può sperare di aver collettivamente. In breve, gli europei, nel caso di un eventuale aumento dei prezzi delle materie prime, dovranno pagare molto di più per i vantaggi relativi, che 250 anni di dominazione del mondo li avevano abituati ad ottenere con facilità. Le conseguenze di questa fine effettiva, anche se ritardata, dell'impero del diciannovesimo secolo sono difficili da prevedere. Ciò nonostante, se in futuro il controllo delle materie prime dovrà servire da notevole sostegno alla prosperità e al potere, è abbastanza probabile che gli europei perderanno importanza rispetto alle superpotenze ed agli altri grandi produttori di materie prime. Ciò potrebbe rappresentare qualcosa di più di una « Realpolitik ». Potrebbe dive-

nire un freno permanente alla prosperità del continente urtando così i singoli cittadini molto di più, almeno nell'Europa occidentale, di quanto non abbia fatto la perdita di potere politico dalla guerra.

Dietro alla cortina che divide i « due sistemi », poi, l'Europa ha non solo un passato e una cultura in comune, ma anche comuni prospettive di pace, una perdita di potere politico e una dipendenza dalle materie prime importate. Il forte desiderio verso una espressione politica di questa unità sottostante è stata una forza importante per la distensione e per la Conferenza per la sicurezza europea. Ma, data la realtà, il paneuropeismo non può significare niente di così semplice o positivo come questi valori. Oggi, esso significa, da un lato, rapporti migliori e più intensi tra stati « capitalisti » e « socialisti » per lo più organizzati nelle due alleanze; e dall'altro, una competizione insidiosa, in cui i governi della Nato temono la capacità sovietica di dividerli (e in ultima analisi di governare l'Europa attraverso i partiti comunisti occidentali e con il peso emergente della sua potenza militare), mentre l'Unione Sovietica e i regimi dell'est temono come sovversione ciò che per l'Occidente costituisce un diritto fondamentale: il libero scambio di individui e di informazioni.

In queste condizioni, la creazione di un clima di fiducia che sia alla base di buone relazioni è in sé una grande impresa. I conflitti del passato e le numerose ambiguità del presente hanno bisogno di un lungo periodo di tempo per essere superati. Il commercio e i contatti attraverso le frontiere possono essere incrementati gradualmente (il commercio est-ovest è raddoppiato negli ultimi tre anni). Come si augurano i paesi neutrali, si può persino creare una « organizzazione ad ombrello » per la Conferenza per la sicurezza europea della quale, per differenti motivi, diffidano molto sia l'Unione Sovietica sia le maggiori potenze occidentali. Tuttavia, il paneuropeismo, qualunque sia il suo sottostante potere di spirito creativo, può essere una strategia efficace a causa della minaccia sovietica sull'Europa. È solo una tattica nelle grandi manovre della diplomazia, come ha dimostrato il patrocinio sovietico e gollista. A lungo esso sarà o un vincolo tra i due sistemi avente funzioni specifiche — in realtà un ponte tra le basi di potere poste dalle due superpotenze in Europa, l'egemonia a due — o lo strumento dell'egemonia di un'unica potenza, l'Unione Sovietica. Non

potendo essere almeno per l'immediato futuro niente più che un ponte, il paneuropeismo non può essere un'istituzione; deve essere quindi espresso, come nella Germania divisa, in termini di obiettivo umano e non istituzionalizzato, di buoni rapporti distesi e civili. La possibilità di cambiamenti radicali a sinistra nell'Europa occidentale è suggerita alcune volte quale futura alternativa a queste prospettive. Potrebbe darsi, ma il fatto è che i regimi dell'est hanno sofferto molto di più dalla dominazione sovietica di quelli occidentali e che i comunisti italiani, per esempio, sembrano più vicini a Tito o Dubcek che a Husak o perfino Kadar. Inoltre, a parte la mano pesante della sua burocrazia, l'Unione Sovietica, a causa della sua struttura propriamente economica, è un partner scomodo per i suoi alleati minori, o per quelli potenziali in occidente. Uno dei problemi basilari dell'Europa orientale è che il suo bisogno del mondo esterno è in netto contrasto con l'autosufficienza sovietica, e che il divario probabilmente crescerà con il suo arricchirsi. In una divisione internazionale del lavoro, le società dell'Europa orientale possono aspirare in termini economici al ruolo che ha la Svezia o la Svizzera, cioè ricchi esportatori di tecnologie avanzate, mentre all'Urss compete il ruolo di maggiore riserva di materie prime di qualsiasi altro paese e la più alta autosufficienza di qualsiasi altro paese industriale. In teoria, ciò potrebbe portare ad una complementarità; ma per sfruttare tale potenziale, l'Unione Sovietica dovrebbe cambiare il suo sistema di commercio e di produzione mentre gli europei dell'est dovrebbero accettare una maggiore integrazione nell'economia sovietica, a cui essi si sono sempre opposti prudentemente ma con costanza. Il richiamo dell'Unione Sovietica anche nei confronti di un governo europeo occidentale influenzato dai comunisti è probabilmente altrettanto debole quanto lo è per la Jugoslavia o la Romania. Pertanto, a causa dei vincoli esistenti tra loro, e per le aspirazioni a rafforzarli, si dovrà certamente continuare a parlare degli europei dell'est e dell'ovest come di entità politiche separate.

Alla luce di ciò, gli europei orientali sono meno fortunati ma forse meno vulnerabili degli europei dell'occidente. Sono meno fortunati perché il loro minore potere e peso economico rendono preminente in loro il ruolo di satellite e di minor importanza quello di alleato. D'altro canto, il minor sviluppo delle loro economie (che potrebbe aver termine con una maggior crescita nel

lungo periodo) e la loro limitata integrazione nell'economia sovietica (sebbene soprattutto condizionata dall'Unione Sovietica) costituiscono per loro una difesa maggiore contro le fluttuazioni del mercato internazionale che non per l'Europa occidentale. Ciò non ha impedito all'Ungheria di essere investita dall'inflazione occidentale né alla Polonia dalla diminuzione delle sue esportazioni quale risultato della recessione occidentale in un periodo in cui essa doveva fornire forti crediti agli investimenti occidentali. D'altronde, la minore vulnerabilità dell'Europa orientale è il riflesso di una relativa arretratezza piuttosto che di una fondamentale fiducia in se stessi. Anzi, essa ha anche il problema di essere dipendente dai mercati europei occidentali come pure altri problemi. Probabilmente, l'Europa orientale continuerà a svilupparsi in maniera sana, anche se solo per recuperare il suo ritardo notevole nella produttività. Ma la sua capacità di condizionare il suo ambiente sarà limitata. Eventuali condizionamenti possono provenire solo dall'Occidente, la tradizionale area metropolitana.

L'Europa occidentale

Il desiderio di sfuggire alla passività è stato sin dalla guerra uno degli scopi celati dietro ai tentativi d'integrazione dell'Europa occidentale. Se si guarda alla Comunità europea, le sue risorse fanno pensare a valori di comparazione da superpotenza. Essa produce tra un quinto e un quarto del prodotto mondiale lordo annuo, che non solo la pone tra le superpotenze, ma le conferisce notevoli responsabilità nello sviluppo e prosperità dell'economia mondiale. Queste sono tanto più specifiche essendo la Comunità europea il mercato di importazione di gran lunga più grande del mondo (anche se si esclude il commercio tra gli stati membri — superiore di circa il 60% a quello degli Stati Uniti). Ciò conferisce alla Comunità anche un'importante capacità di influenzare gli eventi politici alla periferia europea, dove i paesi tendono a considerarla come un club di « non-superpotenze » a cui essi potrebbero ragionevolmente associarsi. Di conseguenza i Nove sono recentemente emersi come una forza diplomatica mondiale potenzialmente rilevante. Contemporaneamente, essi mostrano anche enormi limitazioni e debolezze. Se l'equilibrio di potere si sta spostando a favo-

re dei produttori di materie prime l'Europa occidentale, essendo un continente di industrie di trasformazione, sarà vulnerabile. Tutti i membri della Comunità, tranne uno, sono attraverso la Nato protettorati per la difesa degli Stati Uniti, e ciò porta a differenze bizantine ma persistenti tra i paesi più o meno filoamericani, gli alleati attivi e i semi-neutrali non ufficiali, che tendono a paralizzare l'iniziativa politica. Poiché l'unità dei Nove è limitata anche nelle aree dove si suppone che sia attiva, le relazioni bilaterali degli stati membri con gli Stati Uniti tendono spesso a mostrarsi più intense delle relazioni tra gli stessi paesi membri della Comunità. Tali divisioni hanno le loro radici nella diversità di attuazione (del processo di integrazione), soprattutto nel campo economico, degli stati membri. In conseguenza di ciò, l'economia mondiale è gestita da una triade di stati comprendente America, Giappone e Germania occidentale, ma non la Comunità. Nel complesso, il potenziale e le debolezze dell'Europa occidentale fanno risaltare i vantaggi a lungo termine dell'unità. Ci si chiede se sia possibile realizzarla.

La Nato per la sicurezza, la triade America-Germania-Giappone nel determinare l'attività economica mondiale, la « Nato » economica guidata dall'America, l'Agenzia internazionale per l'energia, da cui la Francia si è staccata per quanto riguarda l'energia, il Fondo monetario internazionale, tutti tendono nelle aree chiave a sviluppare relazioni che seguono rotte dirette a Washington e non a Bruxelles. In queste condizioni, molti sostengono che l'integrazione europea non può avere un suo ruolo specifico e che l'unica prospettiva è una qualche forma di mondo industriale, o integrazione « trilaterale », che ruoti attorno agli Stati Uniti. È ciò inevitabile? Certamente i fattori sopraccennati pongono dei limiti. La Nato, ad esempio, scarta la Comunità europea quale « crisis manager ». Ma la natura dello stallo nucleare è tale che ciò non ha tutti gli effetti che ci si sarebbe aspettati in base ad un calcolo tradizionale del potere. Infatti « l'affare » Cipro ha mostrato agli Stati Uniti che le crisi hanno la capacità di dirigere colui che dovrebbe controllare la crisi piuttosto che il contrario. D'altro canto, la Comunità è stata capace di interferire ed influenzare apertamente il corso della rivoluzione portoghese in un modo che sarebbe stato inconcepibile per le superpotenze. Oggi la tendenza verso una distensione parziale delle relazioni, anche delle relazioni di sicurezza, significa che mentre la Comunità europea non ha un

potere di « crisis management », ha tuttavia il potere, alla periferia dell'Europa, di condizionare l'ambiente. Anche nelle questioni della sicurezza non ha un ruolo semplicemente passivo.

L'economia offre un'analogia parziale. L'economia mondiale è certamente gestita da una triade di paesi guidati dall'America, America-Giappone-Germania, piuttosto che da una « associazione » comprendente anche la Comunità europea quale socio paritario. Ma la Germania ha bisogno della Comunità europea come base politico-economica per la sua stessa prosperità più di quanto Washington non pensi. Anche in termini statistici, quasi il 10% del suo prodotto nazionale lordo è vincolato al commercio con i suoi vicini comunitari. Se questi vanno in rovina, altrettanto succede a quell'angolo del triangolo mondiale.

Con l'Unione doganale la Comunità europea ha ormai assunto una dimensione mondiale. Ne sono prova i negoziati commerciali con gli Stati Uniti nel « Tokyo Round », quelli con gli stati Opec nel dialogo euro-arabo e i negoziati con il Quarto mondo, che si sono conclusi con l'accordo di Lomé. E per ultimo ma non di minor importanza, il fallimento dei Nove nell'integrazione delle loro politiche monetarie (e anche energetiche) è da attribuirsi più alle differenze tra i paesi membri che agli Stati Uniti. La diversità dei tassi di inflazione nei diversi paesi è un barometro delle persistenti disparità intereuropee. Disparità che in definitiva esprimono il grado di priorità dei conflitti politici interni sull'azione comune europea.

A partire dalla seconda guerra mondiale l'Europa occidentale ha probabilmente registrato i maggiori mutamenti sociali di qualsiasi periodo paragonabile della sua storia. Nei paesi latini circa tre lavoratori su dieci hanno abbandonato la campagna per la città negli ultimi trent'anni. Si è avuto un immenso progresso da una situazione in cui la povertà era la sorte della maggioranza ad una società di consumo dove è garantito un minimo abbastanza elevato di sicurezza materiale e la mobilità di persone e merci è molto alta. Non ci sorprende che le strutture politiche ereditate dal vecchio ordine vengano scosse da cambiamenti di tale portata. Anche le sole statistiche mostrano le forti spinte all'egualitarismo e alla democratizzazione in atto.

Nei paesi con alta inflazione, queste spinte sono state incanalate in una cultura tradizionale « di sinistra » il cui socialismo guarda

essenzialmente ad un aumento dell'intervento statale. Per esempio, mentre nello stato assistenziale della fine degli anni quaranta il governo britannico amministrava circa il 30% del Pnl, sotto la stessa voce la cifra è ora salita praticamente al 60%: ciò che politicamente rappresenta una proporzione molto diversa. Tuttavia, vi è un'ambiguità minore in questo complesso sviluppo. La spinta all'uguaglianza favorisce l'emergere dei comunisti nell'Europa meridionale o taluni gruppi come quello della « Tribune » in Gran Bretagna. Ma la spinta verso la democratizzazione opera contro il tradizionale giacobinismo dei partiti comunisti e in particolare contro il principio di accentuazione del controllo dall'alto. Di qui il paradosso che i partiti comunisti stanno uscendo dai ghetti nel momento in cui essi sono in termini ideologici più sulla difensiva di quanto non siano stati prima. Se essi siano « sinceri » o no è una domanda a cui non si può rispondere. Quello che è certo, tuttavia, è che un partito rivoluzionario, che non ha più l'iniziativa ideologica, ha perduto la sua anima. Può essere ancora forte nel corpo, ma, se il resto del sistema politico europeo è in grado di contenerlo, nel breve periodo, alla lunga sarà riassorbito nella stessa tradizione che prima aveva cercato di rovesciare. Per molti versi, il sistema politico dell'Europa occidentale è meglio definito e meno legato ad un asse est-ovest che in qualsiasi altro periodo dalla rivoluzione del 1917. Ciò nonostante, i tipi di cambiamento che hanno luogo o che potrebbero aver luogo, in Gran Bretagna, Francia e Italia (per citare solo queste) probabilmente porteranno ad un maggiore potere statale, introdotto per compensare (forse solo temporaneamente) le fratture sociali nella società. È probabile che i paesi in cui lo stato ha un ruolo notevole e il mercato un ruolo inferiore troveranno difficile cooperare tra di loro a livello di decisioni economiche, a causa della natura burocratica (sul modello del Comecon) delle decisioni che dovranno prendere.

Un'inflazione molto più bassa, soprattutto nella Germania occidentale, esprime un'altra, e in molti casi nuova, cultura politica. Sebbene la Germania nella natura del suo sviluppo si sia sempre differenziata dagli altri paesi dell'Europa occidentale — in quanto la coesione nazionale ha sempre giocato un ruolo maggiore del conflitto di classe — la Repubblica di Weimar ebbe una grossa crisi inflazionistica. Ma questo modello fu distrutto dalle due gigantesche inflazioni, da Hitler, dalla sconfitta totale e dal bastone

e la carota dell'occupazione sovietica e dalla tutela americana. Il risultato è stato una molto maggiore coesione sociale nella Germania occidentale, che genera un alto sviluppo, redditi minimi elevati ed alte pensioni, forti esportazioni e grande elasticità nell'adattarsi alle mutevoli condizioni economiche e la guida industriale con la collaborazione sindacale. Nel complesso, il modello tedesco ha ottenuto migliori risultati dei vicini anche se si considerano i parametri di sinistra in materia di progresso materiale ed eguaglianza.

L'europeismo in crisi

Il problema essenziale, tuttavia, non è tanto chi è più efficiente quanto piuttosto il fatto che le differenze tra le due culture politiche portano a una spaccatura all'interno della Comunità europea tra la Germania (e la zona dipendente dal marco) e gli altri maggiori paesi, spaccatura che riflette differenti scelte culturali e politiche. I due gruppi sono per lo più uguali per dimensione economica. Ciò sta alla base delle divisioni nell'Europa occidentale. Non è l'unica fonte di difficoltà, ma è una delle fondamentali, perché è radicata all'interno del comportamento e delle scelte dei paesi membri.

Il problema monetario mostra quanto ciò può essere importante. I « cambi fluttuanti », per la sterlina inglese e la lira italiana, sono un'espressione eufemistica usata al posto di « rapido crollo ». Questo normalmente porterebbe ad aumenti immediati dei generi alimentari nei negozi, poiché i prezzi di questi sono prezzi europei comuni e la lira e la sterlina si svalutano rispetto a questo standard comune. Questi effetti sono stati ritenuti politicamente troppo pericolosi. Così per attutire gli effetti della svalutazione sono stati escogitati tassi artificiali che sopravvalutano enormemente le monete più deboli. Il problema è che queste monete si svalutano più rapidamente di quanto le misure « provvisorie » per attenuare il colpo riescano a stare loro dietro. Il risultato è che la Gran Bretagna e l'Italia devono ricevere sussidi dal bilancio della Comunità europea o, piuttosto, da quegli stati membri con monete forti, il più saldo dei quali, la Germania, sta ora contribuendo con riluttanza al budget in misura del 36% invece del previsto 27%.

in particolare in un periodo di restrizioni del budget nazionale molto pubblicizzate. Gli sforzi sono tali che il commissario europeo per l'agricoltura ha in realtà parlato di un possibile sfasciamento della politica agricola comunitaria. Lasciando da parte i suoi possibili motivi, un tale evento, se accadesse, cambierebbe completamente il patto originario fra Francia e Germania, in base al quale la Francia doveva guadagnare in agricoltura ciò che aveva temuto (a torto) di perdere nell'industria. In tali condizioni, l'impegno politico degli stati membri verso l'Unione doganale industriale potrebbe divenire molto debole. Così nel momento in cui i paesi della Comunità cominciano ad emergere sulla scena internazionale come una forza diplomatica omogenea di non piccole proporzioni, la base stessa della Comunità, che essi rappresentano, viene minacciata.

Un rischio analogo deriva dall'apparente successo nell'attrarre nuovi membri dell'Europa meridionale nella Comunità europea. L'adesione di paesi poveri con una popolazione prevalentemente rurale e, nel caso della Grecia e della Turchia, in profondo contrasto sconvolgerà i delicati equilibri interni della Comunità, già gravemente provati dalla Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca. Se nella Comunità non si introdurranno delle riforme, la sfida risulterà insostenibile. Pertanto la Comunità si trova in una posizione stranamente ambigua e potenzialmente grave. Si può dire che sta assorbendo tutte le forze politiche dell'Europa occidentale in un unico sistema politico. Ma si può ugualmente asserire che essa si sta disintegrando dietro ad un velo di atti politici espansivi quali la comune diplomazia, le elezioni dirette per il Parlamento europeo e l'adesione di nuovi stati. Nel primo caso, essa si raggrupperebbe lentamente ma sicuramente in una grande forza internazionale, semplicemente a causa delle pressioni esterne, che agiscono su di essa, e della sua stessa dimensione. Nel secondo caso, queste stesse forze la sgretolerebbero nelle nazioni componenti originarie, e nessuna di loro, neanche la Germania, avrebbe molta possibilità di scelta politica: essa diverrebbe passiva e provinciale. In questo senso, l'Europa occidentale sembra essere attualmente sullo spartiacque della sua storia post-imperialista.

La questione comunista

La posizione è resa ancora più complicata dalla lenta marcia a mo' di granchio condotta per avvicinarsi al governo in Italia dal Partito comunista, che è a capo di tutti i partiti latino-comunisti dell'Europa occidentale emergenti dal ghetto del periodo della guerra fredda.

Anche in questo caso i problemi sono ambigui e potenzialmente gravi. Se il Pci dovesse tener fede con i fatti ai suoi impegni verbali verso la Comunità, il risultato finale sarebbe la conversione da parte di uno degli ultimi partiti politici di opposizione all'idea in precedenza molto contrastata, dell'integrazione europea lanciata da tre democratico-cristiani, Schuman, De Gasperi e Adenauer nel 1950. Ciò segnerebbe il trionfo dei valori politici democratici dell'Europa occidentale su tutti i rivali, compresi Mosca e, più ironicamente se si dà uno sguardo al passato, il vecchio « integralismo » cattolico del secolo diciannovesimo. Se al contrario, l'Italia dovesse andare non solo a sinistra ma anche ad est, come un paese effettivamente neutrale, o peggio, come un nuovo tipo di « neutralismo positivo », quasi certamente sarebbe messo in moto nell'Europa occidentale un processo vizioso di disintegrazione. Ci sono già dei sintomi premonitori. Basta solo osservare la sterzata a destra della politica elettorale tedesca dinanzi allo spettro dell'avanzata comunista in Italia e la decisione dei socialisti francesi di dar vita ad un comitato per indagare sulle violazioni delle libertà civili in Germania, per vedere quali falle potrebbero aprirsi e l'insicurezza che potrebbe derivarne. Sarebbe difficile per la Nato realizzare una qualsiasi politica di sicurezza nel Mediterraneo; l'alleanza si ritirerebbe a nord, e non necessariamente sarebbe solida anche là. Se il « titoismo » italiano incoraggiasse una vittoria della sinistra alle elezioni francesi del 1978, con le continue agitazioni in Gran Bretagna per ridurre il suo contributo alla difesa in Germania, diverrebbe effettivamente impossibile arrestare il declino della Nato verso una alleanza bilaterale tedesco-americana. Ma con un'area di ambiguità proprio lungo i confini occidentale e meridionale della Germania, sarebbe difficile, se non impossibile, per l'America e la Repubblica federale sostenere la razionale e comprensibile strategia di deterrenza e difesa, richiesta con tanta insistenza da Kissinger. Le alleanze essenziali sopravvivono spesso

alla semplice razionalità: Israele e America sono un esempio eccellente. Ma potenzialmente il prezzo sarebbe quello di toccare sul vivo il senso di insicurezza della Germania. Ciò potrebbe spingerla a cercare la sua sicurezza attraverso la pacificazione in rapporti bilaterali con l'Unione Sovietica in modo tale da minare l'intera integrazione dell'Europa occidentale. Senza andare così lontano, non sarebbe conveniente investire molto nell'integrazione europea. In Europa occidentale una delle frontiere finora semplicemente implicite, quella tra la Germania e gli altri stati principali, diverrebbe quella dominante a detrimento dell'intera regione. I problemi di identificazione dell'Europa occidentale potrebbero porre il problema strategico fondamentale di tutti i paesi europei — come trattare con la superpotenza sovietica — in termini peggiori per l'Europa occidentale che non in qualsiasi altro periodo a partire dal 1947. Essi potrebbero rendere ancora più difficile di quanto non lo sia oggi il collegare la sicurezza est-ovest con il processo di distensione e di riduzione delle forze di entrambe le parti. Da questo punto di vista è incoraggiante che la direzione del Pci sembri considerare il mantenimento della Nato come la migliore garanzia di una distensione a lungo termine tra est ed ovest. Ma una cosa è il dire ed un'altra l'agire.

Questo, ovviamente, è un problema tattico difficile per l'Europa occidentale e per il Pci. La decisione di non concedere aiuti a un governo italiano comprendente i comunisti, presa esplicitamente a Puerto Rico, può essere valida per le elezioni in Germania e in America e come avvertimento a Mosca di non ingerirsi nella politica italiana. Ma il prezzo nei riguardi dell'opinione pubblica italiana ed europea è ovvio e questa non può rappresentare una politica di lungo termine. Un governo italiano con una partecipazione comunista dovrà prima o poi ottenere l'aiuto economico comunitario (e americano) e allora dovranno essere poste le condizioni per un buon comportamento nella Comunità.

Come per la Gran Bretagna, il mantenimento di frontiere aperte può forse essere la chiave per la prosperità e la salute politica del paese. Pertanto, rifiutare l'aiuto sarebbe follia. Una tale politica del peggio sarebbe calcolata per produrre il risultato temuto di un confronto con conseguenze imprevedibili. Con un minimo di saggezza, la Comunità europea può esigere il rispetto delle sue norme operative da parte del Pci, che le accetta per principio e,

ciò che è più importante, necessita dei mercati comunitari per poter risolvere i problemi interni dell'Italia. La Nato è un problema molto più difficile. Esso implica fiducia, o piuttosto diffidenza. Non vi è alcuna possibilità per il Pci di stabilire rapidamente le sue credenziali con la Nato. Una aperta professione di fede nella Nato convincerebbe i paesi Cee solo del machiavellismo del Pci. Il Pci potrebbe tranquillizzarli — si è già detto che esso non potrà subito il problema delle basi Nato americane in Italia — ma difficilmente potrebbe dissipare i sospetti che, per esempio, dei segreti possano giungere direttamente a Mosca. Il risultato non può non essere l'esclusione de facto dell'Italia dalle decisioni e informazioni che contano, con un rischio permanente di confronto. Questo problema può essere superato solo col tempo e con la pazienza, ed entrambi non dureranno necessariamente e probabilmente all'infinito.

Tutto sommato, è possibile sperare che l'Europa occidentale sia probabilmente sul punto di democratizzare e perfino di europeizzare i suoi partiti comunisti. Per guadagnare potere essi si devono muovere verso una professione di fede nelle libertà « borghesi ». Ciò implica che senza le libertà borghesi essi non possono ottenere il consenso popolare, anche se lo volessero. Possono essi mantenere il potere senza il consenso popolare una volta entrati nel governo e collocati i loro uomini? L'Ungheria, la Cecoslovacchia e la Polonia non hanno potuto farlo senza i carri armati sovietici. Perché dovrebbe farlo l'Italia? Il problema vero, quindi, non è probabilmente tanto quello di evitare una intesa con l'Unione Sovietica o quello di un « neutralismo positivo » nei confronti dell'est, quanto quello di impedire che la situazione italiana e i rapporti dell'Italia con l'Europa occidentale e dietro a questa gli Usa, sfuggano al controllo. Ciò sarà abbastanza difficile.

Quale futuro per l'Europa?

In pratica, quindi, il futuro dell'Europa occidentale sembra dipendere in misura straordinaria dalla capacità di affrontare due problemi che sono in parte collegati e che sono venuti a maturazione simultaneamente. Uno è il processo di integrazione, che è parzialmente in difficoltà a causa delle tensioni interne che si cela-

no dietro all'inflazione e che hanno interessato i paesi membri in modo molto diverso. Il nuovo sforzo per i problemi interni e lo spostamento a sinistra hanno in sé sottoposto la Comunità a tensioni. La nuova reticenza da parte olandese sulla federazione come la vecchia reticenza della sinistra laburista in Gran Bretagna, sono entrambe da mettere in relazioni con l'impazienza verso qualsiasi cosa che sappia di potenziali restrizioni alle priorità e riforme interne. Ma, naturalmente, il problema più acuto deriva dal crescente impegno dei partiti comunisti latini nel processo politico ordinario, perché ciò va ad interessare potenzialmente le condizioni di sicurezza e gli schieramenti internazionali dell'Europa occidentale. Il pugnale può essere spuntato e il proprietario può anche non volerlo usare, ma esso potrebbe almeno in teoria colpire al cuore. Se questi problemi verranno affrontati efficacemente, con tutta probabilità l'Europa occidentale si consoliderà gradualmente e diverrà un'unione politica che cresce lentamente ma che ha buone radici. Se ciò non verrà fatto, il risultato sarà quasi certamente incoerente e, a causa della relativa vulnerabilità di molti dei paesi interessati, inquietante. L'Europa non potrà più essere ciò che era, ma a livello di regione la scelta è in ogni caso storica.

Nel breve periodo tre settori sembrano essere di particolare importanza. Uno è la politica agricola comunitaria, che è corrosa attualmente dagli effetti dell'inflazione e della recessione sui tassi di cambio e in futuro dai problemi dell'adesione degli stati europei meridionali. La ripresa economica può diminuire la tensione ma sembra che il bisogno di riforme diverrà sempre più pressante. Il secondo problema, e forse quello più importante, sarà la definizione della politica comunitaria, e americana, nei confronti di un governo italiano di cui i comunisti faranno parte direttamente o indirettamente. È potenzialmente il più importante perché questo potrebbe influenzare la politica di ogni giorno dell'Italia molto profondamente e in modi che sono relativamente più accettabili. Ultimo punto, e forse il più delicato, è che la Nato dovrà sopravvivere anche alla crisi che accompagnerà un qualsiasi avvicinamento del Pci al governo in Italia. Essa è riuscita a sopravvivere anche a molte altre crisi, ma questa le supera tutte ed è potenzialmente la più grave. Questa è una lunga lista e un pessimista concluderebbe che è troppo lunga per offrire una speranza di successo. D'altro

canto, in ogni circostanza è possibile scorgere forze che implicano le peggiori ipotesi. Il problema sembra essere quello di una navigazione difficile e pericolosa piuttosto che di un probabile naufragio; ma il naufragio non può essere escluso. Gli anni a venire saranno anni critici.

I RAPPORTI EST-OVEST NELL'ERA DI BREŽNEV

Premessa

L'arco di tempo preso in esame in questo scritto è il 1965-1975. L'« era di Brežnev », appunto, nel senso di marcare — quale primo segno distintivo del periodo — la presenza di un gruppo dirigente sovietico caratterizzato da una notevole stabilità e continuità di indirizzo politico. Significative, di riflesso, le vicende dei maggiori protagonisti occidentali del confronto; Stati Uniti, Repubblica federale e Francia registrano infatti — tra la fine del '68 e la fine del '69 — un mutamento nei loro gruppi dirigenti, con l'avvento di nuove « équipes » rimaste successivamente al potere sino ad oggi¹. Questo mutamento è evidentemente legato a svariati fattori anche di politica interna. Ciò che si vuole suggerire sin d'ora è però che esso è interpretabile soprattutto in termini di politica estera, e con una unica chiave: e cioè come momento importante, come spartiacque, di una riconsiderazione in termini più « realistici » dei protagonisti o dei vincoli del processo di distensione².

Su questo aspetto si avrà occasione di tornare tra breve. Basti sottolineare qui che il decennio trascorso è marcato dalla stabilità degli interlocutori non soltanto ad est, ma anche ad ovest (salvo, appunto, l'« aggiornamento » del 1968-1969).

Il dato non è neutro. Tanto più se rapportato alla complessiva evoluzione del quadro negoziale tra est ed ovest. Da questo punto di vista il periodo è notevolmente ricco: assai più di quello tra il XX Congresso e la caduta di Kruscev. Alla rinuncia alle esplosioni nucleari nell'atmosfera e alla « linea rossa » (1963) si accompagnano, infatti, dal 1965 in poi, il Trattato di non-proliferazione, l'accordo sui fondi marini e sulle armi chimiche e batteriologiche, l'accordo dei « 4 grandi » su Berlino e l'insieme di trattati — con

¹ Scontando, naturalmente, che vi sia una soluzione di continuità tra de Gaulle e Pompidou, ma non tra Pompidou e Giscard d'Estaing.

² Non si prendono qui in considerazione i mutamenti in Gran Bretagna ed Italia: mutamenti e fattori essenzialmente di carattere interno. In tutti questi anni il Regno Unito non è più, sostanzialmente, uno strumento attivo del confronto est-ovest, mentre il nostro paese non lo è ancora.

l'Urss, la Polonia, la Rdt ecc. — legati alla nuova « Ostpolitik » di Brandt. Ciò mentre in un quadro più ampio, e rilevante, si avviano i negoziati sulle armi strategiche, sulla riduzione delle forze e sulla sicurezza europea (per tacere delle « dichiarazioni programmatiche » in occasione degli incontri tra le due superpotenze e, naturalmente, del riavvicinamento tra Stati Uniti e Cina). In particolare, i tre grandi negoziati coprono quasi tutto il decennio: la prima proposta (Usa) di Salt è del dicembre 1965, il tema della Mfr (allora Mbfr) viene lanciato nel Consiglio atlantico di Reykjavik (giugno 1968), di sicurezza europea si parla già a Bucarest (riunione del Patto di Varsavia, luglio 1966). Vedremo tra poco gli sviluppi e le trasformazioni di questi negoziati: è comunque significativo che l'unico a concludersi, a coronamento della « Ostpolitik », è quello europeo. Emerge quindi dal confronto un certo ordine di priorità: nel senso di ritenere comunque più urgenti — attraverso la conclusione di vertenze rimaste aperte dopo la seconda guerra mondiale — il riconoscimento dello status quo e il consolidamento degli equilibri esistenti.

Questa esigenza non è — come vedremo — certamente identica per tutti i protagonisti ed in tutte le aree del confronto. Ciò che va notato in premessa è quindi il semplice fatto che il momento della conservazione e del controllo degli equilibri esistenti appare, tutto sommato, dominante nel quadro negoziale di questo decennio. Per questo, forse, il termine « distensione » è meno alla moda di quanto fosse negli anni sessanta. Valutiamo pure criticamente le illusioni di allora: e soprattutto la convinzione, di stampo propriamente idealistico, che gli apparati militari e politici e le contrapposizioni di potere formati durante la guerra fredda fossero destinati a dissolversi con la sua fine. E scontiamo, ancora, la lentezza nella formazione di nuovi equilibri internazionali. Resta, comunque il fatto che « distensione » — se non vuole rappresentare un semplice stato d'animo — sta in sostanza ad indicare un processo: e cioè il graduale, magari contrastato e contraddittorio, ma irreversibile estendersi del momento dell'accordo e della collaborazione rispetto a quello della tensione e del conflitto. Siamo, ora, in presenza di un siffatto processo? O non piuttosto di fronte ad una logica di consolidamento e di difesa degli equilibri esistenti: cioè di fronte ad un quadro statico tendente a comprimere ogni momento evolutivo?

La risposta può essere facile: così da rendere quasi retorico l'interrogativo. Ma il problema non si esaurisce certo qui. Si tratterà infatti di vedere se questa fase di equilibrio e di consolidamento (che marca soprattutto, come vedremo, la seconda metà del decennio) abbia in definitiva una sua reale consistenza e capacità di durata: e, soprattutto, se le spinte e le contraddizioni che essa logicamente alimenta siano funzionali ad una ripresa di un più avanzato e meglio garantito processo di distensione e non piuttosto a nuove fasi di tensione e di crisi.

È per questo un interrogativo che non si può neanche pretendere di affrontare qui in modo risolutivo: è giusto però considerarlo, magari implicitamente, un filo rosso di tutta la nostra trattazione.

Il quadro europeo: il negoziato politico e militare

La situazione europea si mette tutta in movimento nel corso del 1966. La Francia esce dalla Nato, nel quadro della polemica complessiva contro l'egemonia delle superpotenze ed il sistema dei blocchi che tale egemonia alimenta. A Bucarest la riunione dei paesi aderenti al Patto di Varsavia (luglio 1966) lancia la proposta di un nuovo sistema di sicurezza europea. Ad ottobre Johnson (impegnato dal canto suo sempre più profondamente nel Vietnam) lancia la linea della « costruzione di ponti » tra est ed ovest abbandonando con ciò implicitamente i due assiomi della politica occidentale dai primi anni cinquanta in poi: il rafforzamento del blocco occidentale e del ruolo della Germania occidentale al suo interno come premessa per la riunificazione della Germania; la riunificazione della Germania come condizione per l'ulteriore concreto sviluppo del dialogo tra est e ovest. In conseguenza di tale mutato quadro politico (anche se non solo in conseguenza di esso) cade Erhard, epigono dell'era Adenauer, e si costituisce il governo di grande coalizione, con Brandt agli esteri.

Le linee politiche che così si avviano sono aperte a diversi sbocchi e perciò ricche di ambiguità. Così il documento di Bucarest prevede, ad un tempo, il riconoscimento della inviolabilità delle frontiere esistenti (e della Rdt) e la dissoluzione della Nato e del Patto di Varsavia in un nuovo sistema di sicurezza europea. De Gaulle sviluppa i rapporti non solo con i paesi dell'est europeo

(suoi potenziali alleati nella lotta contro il condominio Usa-Urss ed i blocchi) ma anche, e soprattutto, con l'Urss (giocando, in questo caso, la carta, diversa dalla precedente, della riesumazione dell'intesa Parigi-Mosca, nel quadro di un sistema di sicurezza tendente al contenimento della dinamica tedesca). Kissinger e Brandt impostano, per la prima volta correttamente, la sequenza distensione-riunificazione (i cui termini erano, com'è noto, rimasti invertiti per tutta l'era di Adenauer): ma cercano confusamente la chiave di quest'ultima in più direzioni contrastanti (da Mosca a... Bucarest) vedendosi sbattere la porta in faccia od ottenendo aperture (appunto la Romania agli inizi del 1967 e l'anno dopo la Jugoslavia) del tutto irrilevanti rispetto agli scopi prefissi. Infine i ponti lanciati da Johnson — magari per ridurre al massimo la tensione nell'area europea in corrispondenza al sempre maggiore impegno Usa nel Vietnam — non sembrano avere destinazione ed obiettivi precisi ed appaiono quasi una copertura delle iniziative che, nel periodo, portano avanti altri paesi occidentali.

Ora, questo insieme di tentativi muove da una premessa comune: e cioè dalla convinzione che lo sviluppo del processo di distensione consenta in qualche modo di determinare una modificazione, anche abbastanza profonda, dei preesistenti equilibri di blocco. L'Urss ipotizza, almeno per un momento, che il ritiro della Francia e la crisi della Nato aprano un processo che consenta di rompere l'asse Washington-Bonn determinando, in prospettiva, il ritiro degli americani dall'Europa: e per questo consente a pagare il prezzo (ancora non valutato esattamente nella sua portata) della sostituzione di precedenti meccanismi di sicurezza con uno nuovo a dimensione paneuropea.

Per gli Stati Uniti (intenti, tra l'altro, ad ideologizzare la portata del conflitto vietnamita) il processo di distensione e il dissidio russo-cinese (che proprio verso la metà degli anni sessanta vede l'uscita definitiva della Cina dalla comunità socialista) avrebbero determinato un mutamento di fondo nell'atteggiamento sovietico: nel senso di rendere il Cremlino sostanzialmente disposto a intese con l'Occidente tali da includere — anche — una maggiore libertà di movimento interna ed internazionale per i paesi dell'est. È insomma la teoria di Rusk dei due comunismi: quello più grasso e diciamo così soddisfatto, disponibile per intese ed aperture (l'Urss); quello

più magro, rivoluzionario ed espansionista (la Cina ed, appunto, il Vietnam del nord) cui dare un duro e definitivo altolà.

Lo stesso ottimismo — sia pure con diverse ipotesi di lavoro — muove infine la Germania e la Francia.

Per i tedeschi la sostituzione dell'intransigenza dell'era di Adenauer con il sorriso e la disponibilità pacifica avrebbe comunque determinato un corrispettivo disgelo nel blocco orientale tale da isolare in definitiva l'avamposto stalinista di Pankow determinando — almeno in un primo momento — una positiva crisi-riconversione di quel regime. Per la Francia il riemergere delle logiche e delle dimensioni nazionali dopo la glaciazione delle grandi contrapposizioni ideologiche fa infine tutt'uno con la crisi del sistema dei blocchi che di quella glaciazione era espressione.

A completare il quadro va poi ricordato che analoga illusione — sia pure in una dimensione più ampia e generosa — nutrono alcune forze della sinistra europea. Dalle premesse, infatti, che i blocchi appaiono sempre più strumento di conservazione dei regimi esistenti — ad ovest come ad est — si trae appunto, con generoso ottimismo, la conseguenza che sia non solo giusto, ma anche possibile, avviare contemporaneamente il superamento e dei condizionamenti internazionali e delle strutture conservatrici e autoritarie all'interno dei singoli paesi, in un processo dialettico che alimenta nel crescere (in Cecoslovacchia come in Francia, nei paesi neutrali come all'interno dei blocchi) le forze destinate a portarlo avanti.

Stiamo forse dedicando troppo spazio a quella che, tutto sommato, fu una breve stagione. Già nel 1967, infatti, l'Urss si converte da una posizione di apertura e di rischio — sia pure ipotetico — quale quella espressa nella dichiarazione di Bucarest, ad una linea di risoluta difesa dello status quo. Così, a Karlovy Vary — nella primavera del 1967 — l'accento è posto assai più decisamente sulla inviolabilità delle frontiere esistenti e sul riconoscimento in diritto internazionale della Rdt: rimane sì il riferimento al nuovo sistema di sicurezza europea e al ritiro delle forze americane dall'Europa, ma cade la proposta di scioglimento dei due blocchi militari contrapposti.

Così anche l'iniziativa francese viene ad incanalarsi in una sorta di rapporti speciali con Mosca, di larga soddisfazione e prestigio per il generale, ma assai meno dirompenti dell'iniziale ipotesi gollista, mentre la politica del sorriso della grande coalizione si

urta contro uno sbarramento sempre più rigido del blocco orientale, Urss in testa. Nell'agosto del 1968 abbiamo l'evento, in questo quadro, conclusivo: l'invasione della Cecoslovacchia.

Per inciso l'intervento sovietico non suscita grandi reazioni: il maggio praghese che non era stato in alcun modo difeso dalle cancellerie non verrà nemmeno pianto a lungo. Dopo un periodo di lutto limitato all'indispensabile il negoziato est-ovest riprende ma con nuovi protagonisti e un significativo aggiornamento nelle impostazioni.

In sintesi i nuovi governanti — Nixon-Kissinger, Pompidou e Brandt-Scheel — sembrano avere perfettamente colto, nell'ambito dello scacchiere europeo, la sostanza del segnale lanciato dai sovietici nell'agosto: così il nuovo quadro negoziale sarà a) realistico e cioè sgombro da qualsiasi « a priori » ideologico; b) basato sulla ipotesi di un miglioramento delle intese tra e attraverso i blocchi e non su quella di un loro superamento; c) volto a garantire il consolidamento dello status quo ai vari livelli; d) orientato verso Mosca e, di riflesso, meno autonomo e più legato all'evoluzione complessiva dei rapporti tra le due superpotenze.

Verifichiamo ora, in questo quadro, il materiale negoziale definito, ed avviato, negli anni settanta, non certo per giungere ad una analisi, anche sommaria, delle sue tappe e dei suoi contenuti, ma per individuarne alcune coordinate fondamentali.

Temporalmente innanzitutto. È significativo che la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione europea e quella sulla riduzione (bilanciata?) delle forze si avviino concretamente rispettivamente un mese prima e un mese dopo la conclusione dell'ultimo atto della « Ostpolitik »: il trattato tra Rft e Rdt del dicembre 1972. Prioritario insomma, rispetto ad intese che potrebbero essere anche solo potenzialmente destabilizzanti, è comunque l'esplicito riconoscimento dello status quo territoriale e politico europeo (per lo più richiesto dall'Urss, ma anche, come nel caso di Berlino Ovest, dalle grandi potenze occidentali).

Ancora la nuova « Ostpolitik » prende le mosse da Mosca (agosto 1970); e quel trattato, con la rinuncia all'uso della forza ed il riconoscimento delle frontiere della Polonia e della Germania orientale, contiene — come dire? — in sé tutte le pattuizioni successive. Appare allora logico che siano le due grandi potenze a sbloccare definitivamente, in occasione degli incontri Nixon-Brežnev del

maggio '72, i due negoziati, l'uno (quello sulla sicurezza) sollecitato dall'Urss, l'altro (quello sulla riduzione delle forze) richiesto dagli Stati Uniti; ciò sia pure subordinandone l'avvio, appunto, alla ratifica della « Ostpolitik » da parte di Bonn.

Ora, come gioca, sui contenuti e sui tempi dei due negoziati, il fatto di essere collocati in un quadro di conservazione degli equilibri esistenti e di condizionamento da parte delle superpotenze?

A questo riguardo non v'è dubbio che la Csce parta con il fiato corto. Agli Stati Uniti la cosa non interessa più che tanto: sia che essi siano restii ad offrire gratuitamente soddisfazioni ai sovietici sia che la battaglia per i diritti umani nei paesi dell'est non li appassioni oltremodo, sta di fatto che la loro presenza non è certamente dinamica e rilevante. L'Urss, dal canto suo, non ha più alcuna ragione di richiedere o di promuovere nuovi sistemi di sicurezza, trattandosi ora soltanto, nella riconferma e nel consolidamento delle strutture esistenti, di ottenere il tutto sommato scontato assenso degli altri paesi Nato agli impegni già assunti dalla Repubblica federale. Sul piano economico poi la debolezza del processo di integrazione economica, ad ovest come ad est, si è incaricata di risolvere, in senso negativo, la possibilità di definire rapporti di carattere multilaterale anziché bilaterale tra i due blocchi. Rimane dunque, come materia del contendere, soltanto il « canestro » dei rapporti e dei diritti umani: ed è testimonianza dell'impegno dei paesi dell'Europa occidentale (e della persistente chiusura sovietica) il fatto che si sia potuto ottenere una serie di « norme programmatiche » (sviluppo dei contatti, diritti del cittadino) o di più precisi impegni (riunificazione delle famiglie, giornali e libri stranieri, maggiore libertà di movimento dei corrispondenti esteri ecc.); impegni non aventi però valore giuridico e subordinati perciò alla libera attuazione dei vari paesi partecipanti. Diciamo, in altre parole, che si trattava di ottenere un risultato in termini di apertura avendo già pagato il corrispettivo in termini di status quo e di sicurezza: ciò nei confronti di una controparte i cui sistemi di dominio e di controllo dovevano essere tanto più strenuamente difesi in quanto ormai assai poco giustificabili in termini di evoluzione del quadro internazionale. In questo senso i risultati, anche solo di principio, ottenuti dall'Occidente non sono disprezzabili: e, comunque, il mantenimento delle strutture autoritarie ad

est si giustifica ormai crudamente come esigenza propria del sistema sovietico e assai poco ormai come risposta a minacce provenienti dall'esterno.

Infine, il quadro conservatore ed asfittico che ha condizionato la Csce si è riflesso — in questo caso abbastanza pesantemente — anche nei meccanismi di gestione e di verifica dell'attuazione dei deliberati della Conferenza. Così alle strutture « super partes » (commissioni o segretariato permanente) proposte dai paesi dell'est e da alcuni neutri, come retaggio di precedenti impostazioni di « superamento dei blocchi », si è in definitiva sostituita una semplice operazione di verifica, affidata ad una riunione di alti funzionari, a Belgrado, nel 1977.

Per quanto riguarda d'altra parte la discussione sulla riduzione delle forze il quadro è certamente più incerto e complesso, risentendo in questo, ad un tempo, e del collegamento con il più ampio negoziato tra le due superpotenze e delle particolarità dell'equilibrio strategico-militare sullo scacchiere europeo.

Elemento « motore » della proposta (originariamente formulata come già detto nel Consiglio atlantico di Reykjavik della primavera del 1968) sono gli Stati Uniti. Si tratta per Washington di gestire in un quadro negoziale, e quindi di vincolare a precise contropartite (soprattutto da parte sovietica) il ritiro delle truppe americane dall'Europa, in una situazione in cui si manifesta nel Congresso una forte spinta verso il ritiro unilaterale (approvazione della mozione Mansfield nella primavera del 1971). E questo quadro negoziale non può che essere un quadro europeo: e questo sia per l'ovvio rispetto degli interessi e dei sentimenti degli alleati occidentali che vedono nella presenza delle truppe Usa il simbolo vivente della garanzia militare americana, sia perché conviene agli Stati Uniti non collocare, nella misura del possibile, nell'altra, e più importante sede negoziale, quella dei Salt, il problema delle sue basi avanzate (come, e per le opposte ragioni, richiesto dall'Urss).

Ora è significativo che Brežnev, prima in sede di XXIV Congresso e poi, più esplicitamente, nel suo discorso di Tiflis (maggio 1971), apra la porta alla Conferenza dando una mano a Nixon contro Mansfield: ancora una volta, cioè, si rende concreto omaggio alla logica, contestuale, di un equilibrio affidato alla gestione preminente delle superpotenze rinunciando in tal modo ad una antica ipotesi di fondo della strategia sovietica. In altre parole, tra le

due opposte possibilità, da una parte del ritiro delle truppe americane (con accentuarsi della divisione tra Europa e Stati Uniti e conseguente sviluppo di una « Europa militare ») e, dall'altra, del mantenimento di questa presenza Usa (e, quindi, del ruolo preminente degli Stati Uniti anche nella conservazione dell'equilibrio strategico sul nostro continente), Mosca sembra, per la prima volta, fare una scelta esplicita nella seconda direzione.

Alla stessa intesa americano-sovietica (al di là della apparente paternità, anche in questo caso occidentale) va poi attribuita la decisione, assunta con relativa rapidità nei preliminari di Vienna del 1973, di limitare l'ambito della Conferenza all'Europa centrale e di escluderne le potenze neutrali. Nel primo caso infatti si trattava di porre al centro del confronto l'area non soltanto più rilevante dal punto di vista militare, ma anche politicamente più stabilizzata (dal punto di vista degli equilibri interni e di blocco e dei rapporti tra le superpotenze)³; nel secondo si intendeva chiaramente evitare presenze e proposte (tipo aree denuclearizzate, nuovi sistemi di controllo, ecc.) che intendessero comunque utilizzare la Conferenza ai fini di una anche parziale contestazione degli attuali meccanismi di sicurezza e, ancora, delle strutture di blocco⁴.

Permangono, comunque, notevoli difficoltà: legate sia ai condizionamenti che il più ampio confronto sui Salt esercita sui negoziati di Vienna sia ai particolari squilibri — o meglio alle particolari asimmetrie — della situazione strategica sullo scacchiere europeo.

A questo riguardo rimane, da una parte, la possibilità che la questione delle basi americane in Europa venga riassorbita o, comunque, che le difficoltà del confronto complessivo Usa-Urss paralizzino il dialogo a livello europeo. Per altro verso pesa obiettivamente sul negoziato il fatto, purtroppo ineliminabile, che l'Urss, con l'apparato militare esistente nella Russia europea, è nettamente più vicina degli Stati Uniti all'Europa centrale e, quindi,

³ In questo senso le schermaglie intorno alle proposte di inserimento rispettivamente dell'Ungheria e dell'Italia appaiono un tantino strumentali: la partecipazione effettiva di questi due paesi sarebbe stata infatti giustificata solo nel caso in cui ci si fosse posti effettivamente il problema dei sistemi di sicurezza nell'area balcanica e mediterranea.

⁴ È significativo, per inciso, a questo riguardo, che le intese raggiunte in materia, in sede di Csce (le cosiddette « confidence-building measures ») siano affidate alle iniziative unilaterali delle controparti escludendo qualsiasi ipotesi di controllo.

è ritenuta più potente: e questo sia che si tratti dei suoi missili a media portata (certamente strategici per l'Europa occidentale, ma non per gli Stati Uniti; e a questo titolo collocati in una specie di terra di nessuno che li ha sinora esclusi e dall'uno e dall'altro negoziato), sia che si tratti delle sue divisioni di linea o di riserva.

Per la verità l'esistenza di questo squilibrio è stata, anche di recente, contestata dai responsabili statunitensi: ed è certamente vero che — almeno dal 1968 in poi — gli alleati europei hanno accresciuto le loro spese per la difesa in termini reali ad un ritmo di gran lunga superiore a quello degli Usa, puntando (nell'accettazione implicita della « divisione del lavoro » atlantica) soprattutto sul rafforzamento delle forze convenzionali⁵. Rimane, però, il fatto che giudici inappellabili della propria sicurezza sono sempre i diretti interessati: di qui la richiesta occidentale di riduzioni « asimmetriche », e cioè appunto più consistenti per il Patto di Varsavia che rappresenta com'è ovvio il nodo non risolto della Conferenza di Vienna.

Sugli altri punti i progressi sono stati però abbastanza incoraggianti. Così dalle più recenti proposte della Nato e del Patto di Varsavia e del discorso di Brežnev al XXV Congresso si deduce che: a) per quanto riguarda i destinatari dell'obbligo sono suscettibili di sintesi la linea occidentale (solo le truppe « straniere ») e quella orientale (truppe nazionali o straniere), nel senso che è stato accettato dagli occidentali il principio della globalità e dai paesi dell'est in riferimento, in una prima fase, alle sole truppe straniere; b) per quanto riguarda l'oggetto della riduzione si è ormai sul piano (del resto l'unico possibile, data la non omogeneità degli schieramenti militari contrapposti) dello scambio tra entità diverse: in particolare (nell'ultima proposta Nato, accettata almeno sul piano metodologico dal Patto di Varsavia) tra armi nucleari tattiche e relativi vettori — dove l'ovest ha una schiacciante superiorità — e carri armati — dove la situazione è inversa.

Ora, quest'ultimo dato è particolarmente significativo; il concetto di riduzioni non omogenee non è infatti molto lontano da quello di riduzioni asimmetriche. È però altrettanto significativo che questi

⁵ Così, contrariamente ad una opinione molto diffusa, il Regno Unito, la Repubblica federale e la Francia, potenze « regionali », dedicano oggi alla difesa una quota del Pnl tutto sommato comparabile a quella degli Stati Uniti, potenza mondiale per eccellenza.

più recenti progressi (ormai Brežnev stesso ha dichiarato di non respingere a priori una ipotesi di asimmetria) sono avvenuti all'indomani di un analogo avvicinamento in sede di negoziato Salt. In altre parole l'avvenuta separazione tra i vari canali negoziali — per quanto opportuna sul piano del metodo — non vale a nascondere la loro sostanziale interdipendenza: o, per meglio dire, la dipendenza dei confronti « regionali » da quello complessivo politico e strategico.

Alcuni aspetti del negoziato politico-strategico Usa-Urss; principi ispiratori e indirizzi di fondo

Conviene prendere le mosse da alcuni tra i più importanti appuntamenti negoziali di questi ultimi anni, presentando, di conseguenza, talune ipotesi estremamente sommarie circa le strategie e le ipotesi di lavoro di cui i negoziati Usa-Urss sono l'espressione.

È significativo che la « codificazione » dei rapporti Usa-Urss sia rimasta sostanzialmente quella fissata nell'incontro Nixon-Brežnev del maggio 1972 e ulteriormente precisata nel viaggio di Brežnev a Washington del giugno dell'anno successivo.

Questo vale sia per il capitolo « intese » (economiche, tecnologiche, scientifiche) su cui non entriamo e che non ha avuto comunque significativi sviluppi nel senso dei rapporti organici o comunque preferenziali⁶ sia e soprattutto per quello propriamente politico. Diverso e più sfumato può essere invece il giudizio sul negoziato strategico; esso comunque verrà esaminato a parte anche in quanto iscritto in logiche e caratterizzato da tempi di sviluppo propri e parzialmente autonomi.

Sul piano politico si vanno, com'è noto, moltiplicando i segni di malcontento e di delusione circa il mancato rispetto, da parte sovietica, delle regole del giuoco della distensione. Sulle motivazioni di questa reazione (in particolare Usa) avremo modo di tornare nelle conclusioni: diciamo subito che essa individua, proprio

⁶ Si può ricordare al riguardo non solo il naufragio (anche se indolore) dell'intesa commerciale sugli scogli dell'emendamento Jackson; ma anche le difficoltà del pur tanto reclamizzato interscambio grano-petrolio (infatti il negoziato è attualmente bloccato dalla impossibilità sovietica di offrire il greggio a prezzi che « spezzino » il cartello Opec).

sul piano del metodo, la sostanza ed i limiti delle attuali relazioni tra le superpotenze.

Di « regole del gioco » appunto si tratta. Queste riguardano degli avversari o, comunque, dei concorrenti; non degli amici o dei collaboratori. Fissano le regole di una competizione: non i contenuti ed i principi di una intesa. Si articolano, per lo più, attraverso prescrizioni « in negativo » (« prevenire lo sviluppo di situazioni tali da causare un pericoloso inacerbirsi delle rispettive relazioni »; rinuncia ad « ottenere, direttamente o indirettamente, vantaggi unilaterali a spese dell'altro »; « astenersi dal ricorso alle minacce o all'uso della forza »; « esercitare moderazione nelle reciproche relazioni »), non attraverso indicazioni positive. Individuano un problema di metodo, non di contenuto politico. In definitiva la filosofia degli accordi di Mosca e di Washington è sostanzialmente quella del controllo separato delle crisi: non quella della corresponsabilità nella loro gestione e nella ricerca-attuazione di soluzioni politiche ai problemi di cui le stesse crisi sono la manifestazione.

Perciò l'intesa pare sostanzialmente « povera »: e povera nel senso di non costituire una base necessaria e sufficiente per rimettere in moto il processo di distensione internazionale. E non preoccupano soltanto a questo riguardo gli equivoci, gli spazi morti e le possibilità di evasione che permangono anche all'interno di un « accordo sul metodo »⁷ e che aprono certo il rischio di ritorni all'indietro verso momenti più o meno gravi di tensione. Gli accordi Nixon-Brežnev non sono infatti deboli perché aperti a forzature secondo contrapposizioni ispirate a logiche di potenza; ma sono periodicamente rimessi in discussione perché sono deboli. In altre parole il difetto non sta nella mancanza di buona fede dell'Urss (o degli Usa): sta in accordi che non possono compensare sul piano delle regole di comportamento la loro mancanza di respiro politico e, in definitiva, di reale capacità egemonica.

Kissinger stesso ha avuto del resto modo di sottolineare di re-

⁷ Che cos'è ad esempio la « ricerca di un vantaggio unilaterale »? Si prenda l'esempio più comune: un mutamento di regime politico. Appoggiato o meno da una superpotenza, tale fatto non costituisce comunque una manifestazione di libertà interna, un rischio comunque ineliminabile e da accettare dunque come tale? No — si dice — se intaccasse le reciproche e riconosciute sfere d'influenza. Ma, al di fuori del mondo industrializzato, dove sono riconosciute queste sfere di influenza?

cente che « se » il margine di superiorità delle superpotenze sugli altri stati si allarga, « gli altri stati hanno però un raggio di autonomia senza precedenti » e cioè crescente; fotografando così una situazione in cui al momento del predominio non corrisponde, o corrisponde in misura del tutto parziale, quello dell'egemonia nel senso di capacità di gestire ed « organizzare la realtà internazionale ».

Questo tema è naturalmente suscettibile di sviluppi che superano di gran lunga i limiti della presente nota ⁸; ciò che va ricordato, in questa sede, è il legame dialettico, e cioè il condizionamento reciproco tra debolezza dell'intesa tra i grandi e debolezza della loro capacità egemonica. Di qui il costante pericolo — al di là della indubbia cautela e responsabilità nei comportamenti e di Mosca e di Washington — di vedere addirittura processi di segno opposto: alimentandosi, in questo caso, a vicenda l'estendersi o l'aggravarsi di momenti di crisi con un intervento da parte dei centri del potere mondiale che (magari al di là delle loro intenzioni) finisce con il collocarsi in una logica concorrenziale-conflittuale ⁹.

Abbiamo parlato di « costante pericolo » non di tendenza in atto. L'attuale quadro dei rapporti Usa-Urss è, in altre parole, quello di un equilibrio tutto sommato ancora instabile, garantito, peraltro non compiutamente, verso il basso dal consolidarsi di comuni regole di prudenti comportamenti, ma ancora troppo poco nutrito di

⁸ Richiamiamo così, per semplice memoria, che « la capacità egemonica » implica — almeno per noi — un'azione di direzione suscettibile di fondarsi su un certo margine di consenso; e, ancora, che una cosa è la « leadership » politico-ideologica (rispetto alla quale il ruolo di Mosca e Washington si riduce sempre più); altra cosa, invece, la leadership economico-tecnologica (rispetto alla quale le possibilità di condizionamento per gli Stati Uniti sono oggi particolarmente notevoli).

⁹ Le vicende mediorientali, dal 1967 in poi, sono, da questo punto di vista, esemplari. Vi è una sola possibilità di soluzione della crisi: e cioè una intesa, un accordo di pace globale che investa, ad un tempo, le frontiere, i diritti nazionali dei palestinesi (e, s'intende, degli israeliani) e un sistema di garanzie internazionali. A questo è però essenziale che Stati Uniti e Unione Sovietica collaborino: e non solo per controllare la crisi (ad esempio frenando i propri alleati) ma anche per garantire, insieme, la relativa soluzione. Si verifica l'opposto: la crisi è per le superpotenze l'occasione per accentuare la competizione in termini di lotta per l'estensione della propria sfera d'influenza (in particolare trasformando il Medio Oriente in una delle più grandi piazze d'armi del mondo). Da ciò deriva non solo un allontanamento delle prospettive di soluzione complessiva, ma anche una minore capacità di moderare effettivamente i propri alleati. A questo punto, paradossalmente, il principale ostacolo ad una ripresa del conflitto finisce con l'essere soltanto il carattere catastrofico e potenzialmente generalizzato che verrebbe, a questo punto, ad assumere.

sostanza politica per aprirsi verso l'alto a momenti di effettiva collaborazione; e che perciò espone ed esporrà i grandi ai contraccolpi di « crisi locali » tuttora insufficientemente padroneggiate.

Avremo modo di tornare tra poco su alcuni di questi possibili punti di crisi: aggiungiamo, per altro verso, che ad ostacolare lo sviluppo del processo di distensione stanno non solo obiettivi contrasti di interesse tra i grandi, ma anche l'oramai consolidata « falsa coscienza » dei relativi rapporti: e precisamente l'impossibilità per l'Urss di accettare una visione del mondo non manichea e il rifiuto Usa di ammettere Mosca come « cogestore » a pieno titolo degli affari mondiali.

Il riferimento alla falsa coscienza non è casuale; gli atteggiamenti cui ci siamo ora riferiti non sono soltanto un freno all'approfondimento della distensione: ma sono anche del tutto contraddittori rispetto al quadro di rapporti est-ovest che, con tutti i suoi limiti, si è andato pure costruendo nel corso di questi anni.

Non è, così, pensabile, dopo la conclusione della conferenza di Helsinki, che repressione dei dissidenti, limitazione dei contatti politici, culturali ed umani, ritorni vari di ždanovismo e così via possano essere gabellati per una operazione di carattere interno quasi a considerare il manicheismo ideologico una « riserva di sovranità », che non ha niente a che fare con lo sviluppo di corretti e proficui rapporti tra est ed ovest. Si tratta invece, e a pieno titolo, di una scelta di politica internazionale con tutte le conseguenze che tali scelte possono comportare.

Inversamente, pare difficilmente comprensibile lo stupore indignato con cui gli Stati Uniti hanno accolto i segni della presenza politica e militare dell'Urss in nuovi continenti e in nuovi oceani; la notizia che l'Urss si sta garantendo strumenti di intervento — quali portaerei e « marines » — propri della tradizione imperiale americana; e infine, le stesse dichiarazioni di Gromyko (10-7-1975) — secondo il quale « l'Urss, grande potenza mondiale, non può assumere un atteggiamento passivo rispetto ad eventi, anche territorialmente remoti, ma che possono influenzare la sicurezza nostra e dei nostri amici ». Non sono infatti queste presenze e queste dichiarazioni l'ovvia conseguenza di quella raggiunta parità strategica, accettata dagli Stati Uniti come premessa di fondo del lungo negoziato Salt?

Il negoziato strategico Usa-Urss e il dialogo est-ovest

Una considerazione sommaria dell'attuale equilibrio militare-strategico e del lungo e complesso dialogo che intorno ad esso si è intrecciato tra Stati Uniti e Urss dovrebbe logicamente tener conto delle ripercussioni di questo confronto sulla stabilità delle alleanze e sulla stessa tendenziale proliferazione delle forze convenzionali e nucleari nel Terzo mondo; temi che, tuttavia, non è qui possibile approfondire¹⁰.

Ci limitiamo quindi a esaminare il negoziato strategico nell'ambito del dialogo est-ovest di cui costituisce uno degli elementi fondamentali.

A prima vista il bilancio di questi dieci anni appare piuttosto magro: il trattato del 1972 sugli Abm e il contestuale accordo sul congelamento dei sistemi strategici « offensivi »; accordo che, pur essendo stato considerevolmente affinato in occasione del vertice di Vladivostok del novembre 1974 e del recente viaggio di Kissinger a Mosca (febbraio 1976), appare ancora lontano dal divenire trattato.

Di più gli accordi e le proposte di accordo fuoriescono totalmente dai modelli tradizionali di qualsiasi ipotesi di disarmo o di controllo degli armamenti: così i tetti proposti per i « sistemi offensivi » a) sono estremamente alti; b) lasciano un margine estremamente rilevante all'interno del « tetto » a innovazioni qualitative; c) prescindono oramai esplicitamente da qualsiasi momento di verifica e di controllo; controllo tra l'altro d) reso oramai impossibile dalla stessa natura delle innovazioni in atto.

¹⁰ Sia detto per inciso, le vicende del Tnp sono un'altra eccellente dimostrazione dei limiti di un processo distensivo gestito nella logica e nell'ottica delle superpotenze. Il trattato ha ovviamente l'obiettivo di controllare il riarmo delle potenze piccole e medie impedendo la loro entrata nel club nucleare. Il successo di tale linea, cioè il rispetto dei vincoli stabiliti nel Tnp, è peraltro legato anche alla possibilità di avviare una complessiva riduzione degli armamenti che coinvolga in pieno le maggiori potenze già nucleari.

Viceversa Usa e Urss avviano un confronto che mira non già al disarmo, e nemmeno al « blocco della corsa agli armamenti », ma sostanzialmente ad uno sviluppo reciprocamente controllato dei propri apparati strategici. Di qui (anche se non solo per questo) la progressiva erosione delle barriere alla proliferazione, con la possibilità obiettiva che almeno dieci medie potenze — tra quelle che non hanno firmato il Trattato — entrino nel club nucleare di qui alla prima metà degli anni ottanta. Una lo ha già fatto: l'India. Ed è significativo che il suo atto abbia suscitato blande reazioni morali (paese povero, ecc.) mentre non ne è stata colta che in minima parte la gravità politica.

Si può parlare allora di gestione cinica o rassegnata di una corsa agli armamenti divenuta ormai incontrollabile?

Per la verità il quadro è più complesso e meno catastrofico. Va detto innanzitutto che il modello di negoziato cui siamo di fronte non è quello tradizionale. Così il confronto: a) non è rigido nei contenuti e nelle scadenze; ma elastico e in via di costante aggiornamento; b) non è formale, ma si articola in una serie di segnali, di iniziative o di mancate iniziative che determinano i risultati voluti spesso al di fuori dello schema negoziale vero e proprio; c) ricerca le « garanzie » attraverso una intesa — anche tacita — in merito alle reciproche invenzioni più che con il controllo — sempre più difficile — dei reciproci dispositivi; d) infine, e soprattutto, mira alla stabilità, o per meglio dire, all'equilibrio dinamico dei rispettivi apparati strategici (e non certo ad un loro congelamento o « a fortiori » ad una loro anche parziale riduzione); e in quella chiave va quindi correttamente interpretato.

Ora il concetto di stabilità è strettamente connesso a quello di equilibrio. E i due eventi decisivi — « a monte » del negoziato — sono allora il raggiungimento da parte dell'Urss, nella seconda metà degli anni sessanta, di una situazione « strategicamente comparabile » a quella degli Stati Uniti e l'esplicita accettazione di questa situazione da parte di Washington. L'intesa tacita — la tela di fondo dei successivi confronti Salt — consiste allora in questo: nella necessità di sviluppare e strutturare i propri sistemi strategici in misura e forma tali da non dare a nessuno dei due contendenti la possibilità di « vincere » una guerra nucleare¹¹.

Come garantire, questo equilibrio? Come mantenere la corsa lungo i binari e con i ritmi prescritti?

Rilevante, a questo fine, lo stesso sviluppo di un negoziato, e, al limite, l'approfondimento del suo quadro di riferimento (quale si registra in questi ultimi anni) almeno quanto la sua formale conclusione. Rilevanti ancora i messaggi complessivi che si trasmettono, ancor più di quelli che si nascondono, l'atteggiamento poli-

¹¹ Che l'abbandono di qualsiasi ipotesi di superiorità almeno per quanto riguarda il pensiero americano sia ormai un dato sostanzialmente acquisito è dimostrato, indirettamente, proprio dall'emendamento del « falco » Jackson relativo ai negoziati Salt: dalla sua raccomandazione, cioè, di salvaguardare l'« equivalenza » della posizione strategica Usa.

tico complessivo, le scelte e le priorità che si esprimono nei bilanci¹². Rilevanti altresì gli specifici orientamenti delle controparti in merito all'ammodernamento del loro apparato militare.

Si è già constatato come gli accordi (con l'eccezione, naturalmente, di quelli Abm) prevedano confini — anche abbastanza ampi — in termini di quantità (tanti missili Icbm e Slbm ecc.), mentre investono, almeno per ora, assai meno la qualità e cioè il processo di innovazioni tecnologiche « all'interno » per così dire di tali previsioni numeriche. Ora queste innovazioni — particolarmente consistenti nel periodo — hanno, pur nella loro diversità, una caratteristica comune che gioca complessivamente a favore di una ipotesi di equilibrio; ma che, nel contempo, può essere potenzialmente « destabilizzante ». L'effetto di equilibrio è legato alla natura del progresso tecnologico: esso produce sistemi offensivi sempre meno vulnerabili (e quindi meno soggetti a quegli attacchi di sorpresa che rappresentano lo schema obbligato di qualsiasi ipotesi di guerra nucleare). L'effetto « destabilizzante » dipende, invece, dall'intensità di tale progresso (cioè della rapidità dell'innovazione qualitativa e della introduzione di nuove armi offensive) e, soprattutto, dalla pratica impossibilità di un controllo sulla entità reale delle innovazioni (quanti Mirv e Marv in un missile? Quanti Cruise? ecc.).

È evidente quindi che lo sviluppo del negoziato est-ovest dovrà portare necessariamente a controllare l'entità e le forme di tale progresso tecnologico: salvo a sottolineare, nel contempo, che questa stessa prospettiva di negoziato è legata al mantenimento di una adeguata « atmosfera » tra le due superpotenze; e cioè anche una loro positiva reciproca percezione delle intenzioni dell'altro.

Equilibri in crisi?

Il sistema di accordi e di « regole del gioco », qui sommariamente tratteggiato, è un sistema stabile? Non lo è, o non lo è ancora (come si è visto) nella misura in cui non si propone come ipo-

¹² È così significativa la progressiva riduzione dell'onere delle spese per la difesa degli Stati Uniti dall'8,8% nel 1964 (anno che non tiene ancora conto dell'« effetto Vietnam ») al 5,9% nel 1974. Questa riflette certo lo « streamlining » della forza convenzionale, ma ancor più il declino della componente strategica

tesi di organizzazione di un nuovo ordine internazionale. Da questo punto di vista è probabile che l'estendersi del processo di degradazione in atto nel « quadrante sud », nei rapporti « nord-sud » e, se vogliamo, all'interno dello stesso mondo sviluppato, influirà in definitiva, in senso pesantemente negativo, sullo stesso normale sviluppo dei rapporti est-ovest.

Non si tratta però di un'ipotesi a breve termine. Né di un processo univoco e inarrestabile. Ci limitiamo perciò semplicemente a richiamarli in queste brevi considerazioni di chiusura.

Di interesse più specifico e immediato sono invece gli interrogativi sulla più recente evoluzione dei rapporti Usa-Urss. Si sono moltiplicati in questi ultimi i segni di preoccupazione e di insofferenza, essenzialmente da parte americana¹³. Con quale fondamento?

A livello di negoziati Mfr e Salt non sembrano essersi manifestati particolari elementi di crisi; anzi negli ultimi mesi si è registrato un sensibile avvicinamento delle rispettive posizioni negoziali. A Vienna — come già detto — esiste oramai un quadro di riferimento comune che include il principio delle riduzioni non omogenee e dell'inclusione, in tappe diverse, delle forze straniere e nazionali; mentre sembra che non esistano più, da parte sovietica, preclusioni assolute ad una discussione in merito ad una riduzione di effettivi proporzionalmente maggiore da parte del Patto di Varsavia. Per quanto riguarda poi i Salt il passo avanti fatto a Mosca in febbraio non è affatto irrilevante. Già a Vladivostok nel 1974 era stato fissato un tetto comune — sia pure molto alto — con la rinuncia da parte sovietica a vedere confermata la posizione di vantaggio che a loro riservava il temporaneo « congelamento » dei vettori strategici deciso nel 1972. Nel febbraio questa intesa è stata rafforzata, da una parte abbassando il tetto,

(da quasi il 20% a poco più del 10% delle spese per la difesa). Più rare e opinabili le notizie sull'Urss che lascerebbero comunque pensare ad una certa stabilità in termini reali: più significative al riguardo le notizie sugli indirizzi del bilancio sovietico, con le priorità allo sviluppo ed all'ammodernamento dell'economia.

¹³ Non sembra invece possibile discernere mutamenti di « atmosfera » da parte dell'Urss. A parte il « segno » rappresentato dalle più recenti aperture in materia di Mfr e Salt, è stata sostanzialmente confermata — anche nell'autorevole sede del XXV Congresso — la convinzione che il processo di distensione possa tranquillamente procedere (naturalmente secondo gli schemi e nei limiti più volte enunciati dall'Urss).

dall'altra prevedendo l'inclusione — sia pure controllata — all'interno di tale tetto di nuove armi (il bombardiere sovietico e il « Cruise missile » Usa) la cui rispettiva « valenza » è certamente superiore da parte americana. Nulla, dunque, a livello Mfr e Salt lascia pensare a ipotesi di fallimento: e men che meno di irrigidimento sovietico.

Le difficoltà — le difficoltà reali, non quelle artificialmente gonfiate da esigenze elettorali e da « lobbies » di vario tipo — vanno dunque ricercate altrove, e precisamente nel timore o nella « sensazione » di Washington e dell'opinione pubblica americana che l'attuale « quadro di riferimento » dei rapporti est-ovest si traduce in uno spostamento dei rapporti di forza politici a vantaggio dell'Urss, o che, comunque, non sia in grado di impedirlo.

Abbiamo parlato, a questo riguardo, di falsa coscienza. Così si può comprendere e giustificare l'indignazione per l'Angola o per il ruolo « divisivo » dell'Urss in Medio Oriente, per la presenza della flotta sovietica nel Mediterraneo o nell'Oceano Indiano, soltanto in chiave di ancora del tutto insufficiente comprensione del ruolo che spetta all'Urss, in quanto grande potenza mondiale oramai concorrente degli Stati Uniti in condizioni politico-strategiche di parità. Falsa coscienza è insomma la convinzione che le regole del gioco debbano continuare a riservare agli Stati Uniti, e solo ad essi, un ruolo di intervento e di polizia mondiale; che ci siano degli oceani e delle armi riservate solo ad essi; e che, infine, sia lecito agli Usa giocare nel Medio Oriente la carta delle logiche di blocco e dell'estensione della propria sfera d'influenza e all'Urss, invece, no.

Diversa la situazione, e cioè più fondate le preoccupazioni Usa, nello scacchiere europeo.

Si sono ricordati, in precedenza, tappe, contenuti e protagonisti di un negoziato tutto ispirato — per impulso fondamentale delle grandi potenze — ad una logica di riconoscimento dello status quo. Va ora aggiunto che tale sistema è esposto a tensioni e presenta squilibri tali da rimettere potenzialmente in discussione proprio la conclamata stabilità. E valga, a questo fine, richiamarsi all'analisi dei possibili e auspicabili modelli di sicurezza europea promossi in sede Iai, verso la fine degli anni sessanta.

Tra le ipotesi prospettate allora l'una — quella di un processo di integrazione all'interno dei due blocchi (in particolare attraverso

la formazione di un polo europeo) — appare ancora assai lontana dalla realizzazione; mentre si è avuta di fatto una curiosa e tendenzialmente contraddittoria commistione tra contenuti propri di un modello di stagnazione (prevalenza di componenti conservatrici in Europa occidentale ed orientale, scarsa spinta collaborativa delle superpotenze e loro ostilità, esplicita o implicita, a processi di liberalizzazione — ad est — o di autonomia — ad ovest) e indirizzi propri invece di un nuovo modello di sicurezza collettiva basato sul superamento dei blocchi (rinuncia all'uso della forza, inviolabilità delle frontiere, riconoscimento dell'Oder-Neisse e della Rdt).

La contraddizione è dunque in questo caso tra mancata evoluzione all'interno dei blocchi e consolidamento distensivo dei relativi rapporti. Ed è una contraddizione divenuta esplosiva quando si è posto — secondo un processo che non è qui il caso di esaminare ma che comunque appare difficilmente reversibile — il problema della presenza dei comunisti nell'area di governo in numerosi paesi dell'Europa occidentale.

Ora è da ritenere che la reazione degli Stati Uniti e della Nato di fronte a questa eventualità tragga la sua legittimità — e cioè la sua logica interna — dai principi e dagli obiettivi dell'organizzazione; ciò significa che essa è una posizione da discutere (ed eventualmente da combattere), ma non da ignorare considerandola come sfogo di questo o quell'esponente conservatore Usa magari in chiave contingentemente elettorale. E basti por mente, al riguardo, alla stessa ragione sociale della formazione del blocco atlantico, dalla dottrina Truman in poi: la garanzia non solo e non tanto di questa o quella frontiera, ma anche e soprattutto il sostegno di tutti quei regimi politici che intendessero in qualche modo avvalersi della protezione Usa nei confronti della « sovversione interna ed internazionale » del comunismo.

Ora, questa funzione di garanzia e questo interesse politico non sono affatto mutati nella sostanza. E, al limite, prescindono anche dal giudizio sulla natura e sugli orientamenti dei partiti comunisti occidentali. È cioè da ritenere che un governante — qualsiasi governante — americano (o qualsiasi maggiorenne Nato) giudicherebbe (s'intende comunque nella attuale situazione) una grave sconfitta per lo schieramento occidentale ed una alterazione non irrilevante dello status quo la presenza al potere di forze, quali

quelle comuniste, che comunque configurate rappresentano, in ogni caso, la contraddizione vivente del principio di solidarietà e di omogeneità politica sostanziale su cui si regge il sistema dei blocchi.

Sempre nell'attuale situazione è però difficile — per gli Stati Uniti, e per le altre forze interessate allo status quo — bloccare questo processo evolutivo e rinviare così le paventate scadenze. E non ci si riferisce qui ad un dato pure importante, ma che non rientra nel nostro campo d'indagine (la debolezza degli schieramenti conservatori in Spagna, Francia ed Italia), quanto al quadro attuale dei rapporti est-ovest ed Usa-Urss. In altre parole, se oggi non è ancora possibile gestire in un quadro concordato una determinata transizione politica, non è comunque configurabile l'ipotesi inversa: che cioè Usa e Urss possano, concordemente, fermare o impedire il relativo processo.

Prova ne sia tutta la polemica in merito alla cosiddetta « dottrina Sonnenfeldt »: cioè intorno ad una linea tendente a garantire all'Urss un rapporto di egemonia più o meno organica in Europa orientale in cambio di una analoga (anche se tacita) garanzia in Europa occidentale (in particolare scoraggiando direttamente o indirettamente l'avvento al potere dei Pc occidentali). L'ipotesi è stata prontamente smentita. Vero o no, la linea Sonnenfeldt ci appare comunque talmente sottile da raggiungere l'inconsistenza. Il baratto così proposto sarebbe infatti un mercato in cui i contraenti non hanno in realtà non solo la volontà ma neanche la capacità di « garantire la merce ». Così gli Stati Uniti non sono in grado di « svendere » ufficialmente o ufficiosamente le popolazioni dell'Europa orientale: e nell'attuale contesto politico un loro atteggiamento in tal senso sarebbe tutto sommato irrilevante.

Analogamente l'Urss non può certo riconoscere formalmente l'opportunità, anzi la necessità del mantenimento dello status quo interno nei paesi dell'Europa occidentale. Può avere, come stato, interesse all'equilibrio: non può invece rinunciare come « centrale ideologica » non diciamo a promuovere, ma diciamo a vedere con simpatia, fenomeni di espansione politico-ideologica ¹⁴.

¹⁴ Tra questi due momenti possono esservi anche evidenti conflitti: così di recente il Pcf accusava i sovietici di appoggiare la politica estera di Giscard d'Estaing e di sottovalutare i problemi posti dalla crisi del capitalismo (rispetto alla quale, per la verità, le analisi moscovite oscillano tra il compiacimento e il timore di « contraccolpi a destra » sia interni che internazionali). Ancora nella vicenda portoghese l'atteggiamento sovietico è stato contraddittorio: solidarietà e

Il dato centrale però è che l'Urss non è in grado di influire se non in modo del tutto marginale nel processo in atto. Non entriamo, naturalmente, nel merito dei suoi rapporti con i « fratelli separati » d'Occidente: è, comunque, ragionevolmente da ritenere che essi siano oramai divenuti tali che la loro « scalata al potere » non sarebbe né accelerata (al contrario) dall'appoggio sovietico, né soprattutto deviata ed interrotta da decisioni prese a Mosca. Si aggiunga poi — ma proprio « ad abundantiam » — che l'ipotesi già inconsistente di un accordo tra Usa e Urss sul congelamento degli status quo interni è resa ancora più irrealistica dal fatto che i processi politici da sottoporre ad eventuale controllo si svolgono, nella loro grande maggioranza, all'interno di un'area, quella mediterranea, dove un'intesa globale tra Usa e Urss non si è affatto consolidata: ma dove, al contrario, la fluidità estrema degli assetti interni, l'esistenza di conflitti in atto o potenziali, i vuoti di potere esistenti o possibili, comportano un impegno diretto e sempre più rilevante delle superpotenze in un'ottica chiaramente concorrenziale.

In definitiva siamo in una situazione in un certo senso doppiamente contraddittoria: quella di un processo politico non solo incompatibile con l'attuale « equilibrio distorto » delle relazioni est-ovest nell'area europea, ma neanche controllabile e gestibile con gli strumenti e le regole del gioco attualmente propri delle superpotenze. Da ciò si può trarre una logica conclusione ed una indicazione di massima. Poniamola in questi termini: se una certa evoluzione è incompatibile con un certo assetto, e non può essere bloccata se non a prezzo di gravi crisi, ciò che va mutato è il quadro internazionale, è tale quadro che va modificato e reso funzionale a questa evoluzione.

Detto adeguamento non può ovviamente essere frutto di logiche interne cioè di chiusure nelle proprie dimensioni nazionali: ma implica un progetto collettivo e complessivo di « aggiornamento » dei rapporti internazionali e degli attuali equilibri est-ovest.

Le possibili linee? Ne sono individuabili almeno quattro: a) lo sviluppo del processo di sicurezza europea nel senso di garantire

pieno appoggio a Cunhal, nessun impegno serio sia per garantire lo sviluppo dell'esperienza Gonçalves e in genere della rivoluzione portoghese sia per estendere la propria sfera d'influenza nell'area. Insomma netta dicotomia tra copertura ideologica — consistente — e copertura politica — pressoché nulla.

maggior articolazione democratica nei paesi del blocco orientale avviando di nuovo quel processo di collegamento tra distensione internazionale e sviluppo di spazi di libertà all'interno, processo che fu interrotto nell'agosto del 1968; b) la crescita di una dimensione europea tale da assorbire positivamente e in forma dialettica le spinte che maturano nell'area meridionale; c) il rilancio del negoziato di pace nel Medio Oriente, tale da ridurre la « sovraesposizione » delle due maggiori potenze; d) come sviluppo di quello, una intesa complessiva nell'area mediterranea e balcanica, strategica e politica, tale da ridurre la pressione politico-militare nell'area, da consentire ipotesi di disimpegno regionale e da garantire così un quadro che consenta ordinati mutamenti politici.

RICCARDO PERISSICH

LA COMUNITÀ EUROPEA DAL COMPROMESSO
DEL LUSSEMBURGO AL RAPPORTO TINDEMANS

La fine del gollismo

Il compromesso del Lussemburgo del gennaio 1966 chiudeva la seconda crisi aperta dal generale de Gaulle all'interno della Comunità europea (la prima era stata quella provocata dal veto all'adesione della Gran Bretagna). Si disse allora che lo scontro si era concluso senza vincitori né vinti e che anzi la Francia aveva dovuto rinunciare all'obiettivo di eliminare definitivamente ogni elemento sovranazionale dalla struttura comunitaria. In realtà, se il principio era stato mantenuto, il dinamismo sovranazionale della Comunità era stato interrotto e il precario equilibrio istituzionale della Comunità era stato rotto a favore dell'elemento intergovernativo.

Se il dinamismo delle istituzioni era stato interrotto, gli obiettivi fondamentali del Trattato di Roma conservavano tutta la loro forza. L'eliminazione dei dazi doganali all'interno della Comunità veniva attuata con un anno e mezzo di anticipo sul previsto. I negoziati per il Kennedy Round potevano essere conclusi, rappresentando il primo importante successo internazionale della Comunità.

Parallelamente si precisavano e completavano gli elementi fondamentali della politica agricola e delle organizzazioni di mercato per i singoli prodotti. Nonostante il disaccordo profondo sul futuro della costruzione europea, sia la Germania sia la Francia di de Gaulle tenevano i loro impegni; ciò permetteva almeno di scoraggiare l'incubo del disfacimento e di tenere aperte le speranze.

Si era nel frattempo prodotto un fatto nuovo. Il nuovo governo laburista, uscito riconfermato dalle elezioni del 1966, giocava la carta europea. Si trattava di un mutamento di grande importanza.

Ciò rappresentava una minaccia inaccettabile per il disegno gollista. Rientrato in Francia dal suo stravagante e romantico viaggio in Canada, de Gaulle emise il 27 novembre 1967 il suo secondo veto all'adesione britannica.

Questo nuovo veto gollista tuttavia, come la maggior parte de-

gli ultimi atti del generale, rispecchiava l'intransigenza di un profeta deluso e consapevole di combattere una battaglia perduta. Erano infatti venuti a mancare alcuni presupposti fondamentali del disegno gollista. L'invasione della Cecoslovacchia dissipava ogni residua illusione che l'Unione Sovietica potesse essere disponibile per una politica di progressiva dissoluzione dei blocchi. Inoltre il declino progressivo dell'economia francese rispetto a quella tedesca rendeva sempre meno credibile l'ipotesi di un'Europa franco-tedesca fondata su una sostanziale egemonia francese. Il maggio '68, e la crisi del franco dell'autunno successivo mostravano, anche se de Gaulle era riuscito ad evitare la svalutazione con un ultimo atto di volontarismo politico, che era sempre più difficile mascherare il mutamento nei rapporti di forza intervenuto in seno alla Comunità.

Il vertice dell'Aia

Il 27 aprile 1969, i francesi mandarono de Gaulle in pensione. L'uomo che gli successe non lasciò sin dall'inizio alcun dubbio che almeno su un punto la politica gollista non sarebbe stata modificata: la Francia non era disposta a riprendere il cammino della sovranazionalità. Per molti altri versi, tuttavia, il disegno europeo di Pompidou differiva profondamente da quello del suo predecessore.

Non potendo, a causa dell'eredità gollista, dare a questo problema la stessa risposta che era stata alla base della proposta sovranazionale della Ceca, Pompidou decise di aprire sul solo fronte possibile, quello dell'adesione britannica.

Il vertice dell'Aia dell'autunno 1969 rappresenta il primo successo di questa nuova politica francese. Il « trittico », proposto da Pompidou ed accettato dai suoi partners dava, almeno sulla carta, alla Francia un certo numero di garanzie. Il « completamento » permetteva di rendere irreversibile la politica agricola comune. L'« approfondimento » doveva scongiurare ogni pericolo di diluizione della Comunità in una zona di libero scambio atlantica. L'« allargamento » permetteva alla Francia di disporre di un nuovo partner che avrebbe condiviso le sue idee sulla so-

vrannazionalità e che avrebbe, sommando due forze politiche, creato un contrappeso alla forza economica della Germania.

A completare l'immagine di una nuova politica francese, si aggiungeva l'accettazione di un modesto, ma significativo, rafforzamento dei poteri in materia di bilancio del Parlamento europeo.

Sbloccare il problema britannico permetteva ai francesi anche di avviare un meccanismo di cooperazione politica, parallelo alla Comunità, disegno che Parigi non aveva mai abbandonato dopo il fallimento dei negoziati per il piano Fouchet. Il primo rapporto Davignon del 20 luglio 1970, che poneva le basi di questa cooperazione politica, aveva ambizioni modeste. Il meccanismo sarebbe stato di semplice consultazione, senza impegni precisi; inoltre la volontà di tenere separata la cooperazione politica delle Istituzioni comunitarie sarebbe stata inevitabilmente fonte di grave disaccordo fra gli europei. La cosa importante tuttavia era che, per la prima volta dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Roma, i Sei estendevano il loro terreno di cooperazione.

Il progetto di Unione economica e monetaria

« L'approfondimento » deciso all'Aia ebbe rapidamente un nome: Unione economica e monetaria. La creazione del Mercato comune e l'elevato grado di interpenetrazione dei mercati avevano accresciuto l'interdipendenza delle varie economie a un punto che, senza una politica monetaria comune, l'integrazione avrebbe cominciato ad accumulare effetti negativi e sarebbe diventata essa stessa una fonte di squilibrio. Lo stesso, a più forte ragione, era vero per la politica agricola.

Toccare la moneta era però un'operazione di enorme portata, poiché la moneta è il simbolo stesso della sovranità economica (e politica) di un paese.

Il rapporto Werner, che ha costituito la base di tutte le discussioni sull'Unione economica e monetaria, indicava un certo numero di soluzioni. L'Unione monetaria doveva essere realizzata attraverso un progressivo restringimento dei margini di fluttuazione fra le monete europee. Parallelamente si sarebbe progredito nell'armonizzazione delle strutture economiche e fiscali e si sarebbe messo in opera un sistema di coordinamento delle politiche

economiche. All'intero sistema sarebbe stato preposto un « centro di decisione comune ».

Decisioni in materia economica e monetaria erano urgenti, soprattutto perché apparivano sempre più chiari i segni di disfaccimento del sistema monetario internazionale. La svalutazione della sterlina del 1967 non era rimasta un fatto isolato. Invano difeso da de Gaulle nel '68, il franco francese fu svalutato da Pompidou nell'agosto '69. Nell'ottobre dello stesso anno si rese necessaria una rivalutazione del marco. Assieme al deficit della bilancia dei pagamenti americana, aumentava la corsa all'oro e la pressione sul dollaro. Ci si cominciava a rendere conto che l'enorme liquidità internazionale creata dal deficit americano, dall'aumento degli scambi internazionali, dallo sviluppo delle società multinazionali e dalla crescita del mercato dell'eurodollaro forniva alla speculazione monetaria masse d'intervento senza precedenti di fronte a cui le banche centrali erano spesso prive di difesa.

I primi impegni sulla base del piano Werner furono presi all'inizio del 1971, quando la tempesta più grave non si era ancora scatenata. Il piano approvato dal Consiglio dei ministri prevedeva di realizzare l'Unione economica e monetaria per tappe successive. Solo la prima tappa era definita e, di fronte all'intransigenza francese, si era rimandato ad un futuro non precisato ogni rafforzamento delle istituzioni.

Di fronte alla crisi che si abbatté sul dollaro nel maggio successivo, le deboli strutture decisionali delle Comunità si rivelarono impotenti e, dopo interminabili discussioni accademiche fra i due ministri delle finanze francese e tedesco dell'epoca, Giscard d'Estaing e Schiller, gli europei non poterono che accettare la fluttuazione del marco e del fiorino olandese.

La vera origine della crisi era tuttavia altrove e il 15 agosto, dichiarando la non convertibilità del dollaro e applicando altre misure protezioniste, il presidente Nixon ricordò brutalmente agli europei, e al resto del mondo, che gli Stati Uniti non esitavano ad anteporre la difesa dell'equilibrio interno all'assolvimento delle proprie responsabilità internazionali.

L'allargamento

Una delle ragioni per cui si evitò di affrontare a Sei i problemi di fondo erano i negoziati, che si svolgevano nel frattempo, sull'allargamento della Comunità.

Il negoziato cominciò stancamente nell'autunno del '70 per proseguire nella primavera del '71, invischiandosi nelle pesantissime procedure comunitarie.

Un elemento significativo era tuttavia costituito da un sostanziale accordo sugli obiettivi del negoziato: accettazione integrale da parte dei candidati delle realizzazioni delle Comunità, compresa la politica agricola; rinvio a dopo l'adesione di tutte le discussioni su trasformazioni eventuali delle Comunità, anche di carattere istituzionale; limitazione del negoziato alla definizione di un periodo transitorio, ai problemi di finanziamento del bilancio comunitario e ad un numero limitato di problemi specifici come l'importazione di burro e formaggio dalla Nuova Zelanda e di zucchero dai Caraibi. Questi problemi, che investivano la politica agricola comune, non potevano essere risolti che a Parigi.

A Parigi doveva essere risolto anche un altro problema, che non è mai entrato ufficialmente nel negoziato, ma che da solo era più importante di tutti gli altri, e cioè il problema della sterlina.

L'accordo fu trovato direttamente fra Heath e Pompidou il 21 maggio 1971.

Gli storici della Comunità leggeranno con interesse le memorie dei protagonisti di questo incontro e, più ancora, gli archivi quando saranno disponibili. Ciò che apparve al resto dell'Europa fu tuttavia relativamente chiaro. Heath aveva accettato un meccanismo finanziario piuttosto svantaggioso per la Gran Bretagna. Pompidou rinunciava a porre il problema della sterlina. Entrambi si accordavano su un'interpretazione non sovranazionale delle strutture istituzionali della Comunità ed in particolare confermarono la validità del compromesso del Lussemburgo. A tali elementi dell'accordo, che apparvero chiaramente nel corso delle successive prese di posizione dei rispettivi governi, se ne deve probabilmente aggiungere un altro, più difficile da definire, ma non per questo meno importante, e cioè le premesse di un'intesa politica fondata su una solida relazione personale.

Gli accordi intervenuti a Parigi furono senza troppe difficoltà accettati dagli altri partners della Comunità; gli ultimi scogli del negoziato potevano così essere risolti e il Trattato d'adesione firmato solennemente a Bruxelles. Nonostante le difficoltà monetarie, l'Europa di Pompidou sembrava quindi conoscere un certo successo.

Il voltafaccia sull'allargamento aveva creato malcelati risentimenti nel gollismo tradizionale. Per poter andare al di là era necessario un mandato popolare diretto. Pompidou tentò quindi di fare legittimare la sua politica europea direttamente dal popolo francese, liberandosi così completamente dall'ipoteca gollista. L'iniziativa fallì, non perché i francesi erano ostili all'Europa ma perché, in una struttura presidenziale, un referendum diventa inevitabilmente un giudizio politico complessivo sul capo dello stato. La situazione era complicata dal fatto che l'opposizione, uscendo da un lungo sonno, stava riacquistando coesione e credibilità.

Il vertice di Parigi

L'Europa di Pompidou era, e restava, un « matrimonio d'interesse », ma da buon conservatore egli voleva almeno che l'unione fosse solida e indissolubile. Sia pur entro limiti ben circoscritti, tentò quindi di approfondire le basi gettate al vertice dell'Aia. L'anno 1972, inevitabilmente vuoto di attività comunitarie in attesa delle ratifiche parlamentari e dell'entrata in vigore del Trattato di adesione, fu utilizzato per preparare una nuova riunione al vertice nella quale si sarebbe dovuto approvare il programma della Comunità allargata.

Il vertice ebbe luogo a Parigi nell'ottobre del '72. Il disegno era piuttosto semplice e, all'epoca, apparve promettente e costruttivo.

Un nuovo impegno veniva preso per l'Unione economica e monetaria da realizzare sulla base di « parità fisse ma aggiustabili ». La costruzione comunitaria doveva essere completata da tutta una serie di politiche comuni (sociale, industriale, scientifica, ecc.) di cui la più importante era la politica regionale. Al termine della realizzazione di questi ambiziosi programmi di rafforzamento della Comunità, gli stati membri si ridavano un appuntamento per de-

finire la trasformazione della loro cooperazione di una Unione europea. Inoltre, alcune decisioni importanti, almeno sul piano procedurale, venivano prese in vista di una normalizzazione delle relazioni con gli Stati Uniti fondate sul principio del « dialogo costruttivo ».

Prima di lasciare la Comunità a Sei, bisogna citare un altro fatto nuovo, di straordinaria portata per l'avvenire, e che era già stato un fattore importante nelle conclusioni del vertice dell'Aia e di quello di Parigi: l'avvento al potere in Germania di un governo socialista, sia pure in coalizione con i liberali, alla cui testa vi era un cancelliere a cui nessuno avrebbe più potuto rinfacciare il nazismo. Willy Brandt trasformava radicalmente non solo l'immagine che i tedeschi avevano di sé, ma anche quella che della Germania aveva il resto dell'Europa.

Inoltre, sviluppando la sua politica di accordi con i paesi comunisti, Brandt metteva fine ad una gran parte dei fattori diplomatici che avevano determinato la « specificità » tedesca dopo la fine della seconda guerra mondiale. La Germania occidentale rinunciava di fatto alla riunificazione ma, così facendo, si liberava di gran parte dei condizionamenti che le impedivano di utilizzare politicamente la sua rinnovata forza economica.

La Comunità a Nove

La prima doccia fredda arrivò quando la maggior parte dei nuovi arrivati non aveva ancora disfatto i bagagli e la Commissione stava ancora riorganizzando i propri servizi. La nuova ondata speculativa che si produsse nel mese di febbraio costituì il primo banco di prova per il progetto di Unione economica e monetaria riconfermato a Parigi.

La Commissione propose un piano ambizioso che comprendeva il rafforzamento del « serpente », fluttuazione congiunta nei confronti del dollaro, la creazione di un fondo europeo di cooperazione monetaria e la messa in comune di una parte delle riserve per un ammontare di dieci miliardi di dollari. Il Consiglio dei ministri delle finanze si riunì nel febbraio 1973.

Lo stesso giorno si svolgevano le elezioni legislative in Francia. I margini per realizzare un accordo erano ristretti, ma gli incontri

a livello dei capi di governo che avevano preceduto la riunione di Bruxelles sembravano incoraggianti.

Le conclusioni di quel Consiglio dei ministri rappresentano probabilmente l'insuccesso più grave per il progetto di Unione economica e monetaria. Della discussione sono state date versioni contraddittorie. Le posizioni su cui le varie delegazioni si arroccavano furono comunque le seguenti. Per i tedeschi il ministro delle finanze Schmidt aveva istruzioni di accettare le proposte della Commissione, ma manovrò essenzialmente per scaricare su altri la responsabilità di un insuccesso. Gli inglesi potevano entrare nel « serpente » solo in cambio di una garanzia di sostegno illimitato alla sterlina. Per l'Italia, il tandem Malagodi-Carli (chi era il vero capo della delegazione?) chiedeva eccezioni per la lira agli impegni di fluttuazione congiunta. Per la delegazione francese Giscard tacque fino a notte inoltrata. Quando i risultati delle elezioni francesi confermarono la vittoria della maggioranza pompidoliana e la delegazione francese fu in grado di parlare, era ormai chiaro che ogni possibilità di « serpente » a Nove era compromessa. Il Consiglio dei ministri si separò quindi sulla base del non ingresso della Gran Bretagna e dell'uscita dell'Italia dal « serpente » e di una leggera rivalutazione del marco per venire incontro alle preoccupazioni francesi.

Quella che all'epoca fu presentata all'opinione pubblica essenzialmente come una polemica fra i sostenitori dei cambi fissi ed i sostenitori dei cambi fluttuanti era in effetti solo il primo atto di un dibattito centrato sugli equilibri economici, sociali e politici interni di ogni singolo paese. Il rifiuto di accettare vincoli monetari non rispecchiava soltanto uno scetticismo di fronte alla validità del meccanismo ma anche, da parte degli italiani e degli inglesi, una sfiducia rispetto alla capacità della propria classe politica e delle proprie forze economiche e sociali.

Parallelamente si produsse nel corso dell'anno un generale mutamento del clima politico comunitario. Le elezioni francesi, pur dando alla maggioranza un largo margine di tranquillità, avevano consacrato il grande fatto nuovo degli ultimi anni, cioè il consolidamento dell'unione delle sinistre. Per la prima volta la Francia gollista aveva un'opposizione. Ciò spinse ancor più Pompidou a ripiegare, in materia europea, sulle posizioni golliste più tradizionali. Sul presidente francese agì anche una crescente delusio-

ne nei confronti del nuovo partner britannico. Questi, da parte sua, paralizzato dalla resistenza laburista in materia europea, si trovava alle prese con una situazione economica interna sempre più preoccupante.

All'irrigidimento francese, impersonato dal ministro degli esteri Jobert, corrispose una nuova polemica comunitaria, che trovava ancora una volta la Francia isolata, sui rapporti con gli Stati Uniti. Allo stesso tempo i vari programmi elaborati dalla Commissione, sulla base del vertice di Parigi, in materia di politica industriale, sociale, scientifica ecc., passavano da un insuccesso all'altro. Il conflitto emerse tuttavia gravemente solo a proposito della politica regionale.

Il caso era politicamente significativo, poiché la creazione del Fondo regionale rappresentava per gli inglesi una compensazione finanziaria politicamente indispensabile per calmare i furori dell'opposizione laburista; rappresentava per tutti i paesi deboli della Comunità il primo elemento concreto di solidarietà in materia di squilibri strutturali. La discussione sul Fondo regionale vide prodursi un fatto nuovo, e cioè l'intransigenza tedesca.

Anche se in occasione di quel dibattito il governo tedesco non sviluppò in pieno la sua nuova filosofia rispetto all'integrazione economica, ed un accordo sul Fondo regionale fu in seguito trovato, l'avvertimento fu compreso da tutti. I tedeschi potevano ormai permettersi di restare isolati su un punto fondamentale: sul loro ruolo di finanziatori delle spese comunitarie.

Questa incapacità della Comunità di darsi, dopo la politica agricola, nuove politiche settoriali comuni, ha ragioni complesse. Da un lato infatti nuove politiche implicano nuovi trasferimenti di competenze alle istituzioni comunitarie. Dall'altro esse richiedono una comune concezione dell'intervento pubblico nell'economia.

Paradossalmente, i francesi, che hanno costantemente e coerentemente condiviso gli obiettivi di queste nuove politiche, che servono tra l'altro a definire meglio « l'identità europea », rifiutano i trasferimenti di competenze; i tedeschi, che già hanno accettato a malincuore la politica agricola, sono in principio favorevoli ai trasferimenti di competenze, ma esitano di fronte alle implicazioni « dirigiste » della nozione stessa di politica comune, densa oltre a tutto di conseguenze finanziarie.

Mentre gli ambiziosi impegni di Parigi si avviavano al fallimento, un problema ben più grave era sorto per la Comunità. La guerra del Kippur e la conseguente crisi energetica ponevano il mondo, ed in particolare l'Europa, di fronte ad una crisi senza precedenti.

La possibilità di una risposta europea e, ancor più, l'occasione per utilizzare la crisi ai fini di un rafforzamento della Comunità, si giocò in poche settimane. Ciascun governo europeo reagì alla crisi con angoscia e disorientamento. Ma l'ostacolo più grave venne ancora una volta dal governo francese che, illudendosi sul carattere puramente politico della crisi, credette di poter giocare con successo le proprie amicizie arabe e di restare sostanzialmente indenne, rifiutando la solidarietà comunitaria ai Paesi Bassi sottoposti all'embargo.

Il vertice di Copenaghen del dicembre 1973 è ricordato, persino dagli ottimisti di professione, come uno dei momenti più gravi di disordine comunitario. Il colpo di grazia alla credibilità delle istituzioni fu dato il giorno dopo, quando il Consiglio dei ministri non riuscì a dare seguito neanche ai precari accordi assunti a Copenaghen in materia di politica energetica e di politica regionale.

L'approvazione di una dichiarazione sull'identità europea suonava, in una tale situazione, come un'amara ironia.

Il fatto è che i tre protagonisti del vertice di Parigi erano stati profondamente trasformati dall'anno che si concludeva. Pompidou, già preoccupato dell'avanzata delle sinistre, ripiegava sempre più su posizioni golliste ed era comunque minato dal male che lo doveva uccidere pochi mesi dopo. Heath stava per cominciare l'ultima disperata battaglia di fronte ad un paese ormai in preda allo scontro di classe. Brandt si avviava al declino che doveva concludersi con il suo abbandono della cancelleria in seguito ad un triste affare di spionaggio.

Quando, all'inizio del 1974, tutti si resero conto che la crisi energetica avrebbe inevitabilmente avuto conseguenze finanziarie, economiche e politiche di grande portata, l'iniziativa era ormai definitivamente sfuggita dalle mani degli europei per passare in quelle degli Stati Uniti. La conferenza energetica riunita a Washington su iniziativa di Kissinger, dall'11 al 13 febbraio 1974, condusse

ad una clamorosa frattura tra la Francia e gli altri partners della Comunità.

Per la prima volta un disegno atlantico veniva chiaramente contrapposto ad un disegno europeo senza che gli europei riuscissero a trovare un compromesso costruttivo.

L'intransigenza francese sulla partecipazione all'Agenzia internazionale dell'energia era una posizione puramente politica che mascherava, con molto meno credibilità che ai tempi di de Gaulle, un ulteriore aggravamento dei rapporti di forza con la Germania federale.

All'inizio del '74, in seguito all'aumento dei prezzi del petrolio, le bilance dei pagamenti dell'insieme dei paesi europei entrarono brutalmente in deficit. I pericoli di disordini finanziari e l'incertezza sulle soluzioni da apportare al problema del riciclaggio dei petrodollari, provocavano serie preoccupazioni sul futuro delle economie europee, anche se nessun segno di crisi economica si era ancora manifestato.

Nel gennaio del 1974, Giscard d'Estaing, allora ministro delle finanze, decise, d'accordo con Pompidou, di fare uscire il franco dal « serpente ».

La decisione venne motivata con l'andamento insoddisfacente delle discussioni sulla riforma del Fondo monetario internazionale e con la necessità di far fronte al crescente squilibrio della bilancia dei pagamenti francese. Ad essa non poteva tuttavia non essere attribuito un significato politico più profondo. Come già Carli e Malagodi un anno prima, anche Giscard e Pompidou rinunciavano al progetto politico europeo, dando la priorità agli equilibri economici interni. Ancora una volta l'atto era il riflesso dell'incapacità di dominare il processo inflazionistico della economia francese.

Per il disegno europeo di Pompidou tutto ciò rappresentava una grave sconfitta. Deluso dall'insuccesso dell'allargamento, abbandonato il progetto di Unione monetaria, Pompidou, nelle sue ultime settimane di vita, si ritrovava di fronte il problema non risolto del crescente peso della Germania all'interno della Comunità. Durante il suo governo la Francia non era riuscita né a trovare un contrappeso soddisfacente, né ad instaurare con Bonn lo stesso dialogo, difficile ma costruttivo, che aveva caratterizzato gli anni di de Gaulle.

Nella primavera del 1974, nel giro di poche settimane, i tre protagonisti del vertice di Parigi, Pompidou, Brandt e Heath lasciarono il potere. I tre successori si presentavano all'insegna del « pragmatismo ».

L'attesa principale era per il nuovo presidente francese. Giscard d'Estaing, contrariamente a Pompidou, pur essendo stato più volte ministro del generale, non era gollista. La sua maggioranza copriva un arco più vasto di qualsiasi altra maggioranza della quinta Repubblica e l'immagine che egli stesso voleva dare di sé era più quella del cambiamento che quella della continuità. La sua stessa base elettorale personale lasciava sperare possibilità di mutamenti sul piano della politica europea.

I primi atti di politica estera del nuovo presidente furono significativi da questo punto di vista. L'allontanamento di Jobert, responsabile del fallimento di Washington, e la nomina a ministro degli esteri dell'ambasciatore a Bonn Sauvagnargues, costituivano una coerente indicazione del nuovo asse della politica francese. Abbandonata l'idea del contrappeso, la Francia tornava alla collaborazione franco-tedesca.

Il nuovo cancelliere tedesco, Schmidt, sembrava d'altro canto l'uomo ideale per questa nuova politica. Non nascondeva le sue simpatie personali per Giscard e sottolineava le affinità politiche, al punto da non nascondere le sue preferenze durante la campagna elettorale francese. Questa posizione di Schmidt poneva, tra l'altro, le premesse per il sorgere di gravi malintesi e di conflitti tra i due più grandi partiti socialisti dell'Europa continentale. Tuttavia, al momento, l'opinione pubblica colse soprattutto l'elemento positivo della nuova intesa franco-tedesca. Tutti si chiesero su che cosa essa poteva fondarsi.

Le prime manifestazioni costituivano un orientamento abbastanza chiaro. Parziale abbandono della tradizionale intransigenza francese rispetto agli Stati Uniti, a cui faceva riscontro una certa maggiore disponibilità tedesca a considerare gli specifici interessi europei nel dialogo con l'alleato d'oltre Atlantico. Una maggiore flessibilità francese nel campo delle istituzioni comunitarie, a cui faceva riscontro un interesse molto minore di Bonn per i tradizionali temi della sovranazionalità. Un comune impegno per una

politica economica rigorosa. Il comune interesse a fronteggiare con fermezza la nuova situazione creata dall'arrivo al potere dei laburisti in Gran Bretagna.

Se l'intesa appariva relativamente solida, essa non era tuttavia priva di elementi di ambiguità. Giscard restava legato per molti versi alla tradizione gollista. Egli non aveva del resto alcuna intenzione di rinunciare a far giocare alla Francia un ruolo autonomo sul piano internazionale. La prova è costituita dal fatto che se il clima migliorò notevolmente, i risultati pratici della cooperazione politica restavano modesti e la Francia continuava nelle sue iniziative isolate.

Ancora una volta il banco di prova era costituito dalla situazione economica. Dietro alla crisi energetica stava arrivando la crisi economica. Prima sotto forma di una grave ondata inflazionista, poi sotto forma di una grave recessione.

Questa crisi aveva caratteristiche nuove. Il rapporto fra svalutazioni monetarie e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti non era più quello conosciuto in passato. Gli stati a moneta debole conoscevano squilibri sempre più forti, gli stati a moneta forte, come la Germania, riuscivano rapidamente a riassorbire il deficit ed a ritornare in una situazione di eccedenza. Ciò che contava nella nuova situazione era la solidità delle strutture economiche e, più ancora, la solidità delle strutture sociali e la credibilità dei governi. Si erano cioè create le premesse strutturali per una spirale divergente delle economie europee. Di fronte alla crisi iniziò, in maniera molto più concreta che per il Fondo regionale, un dibattito non ancora concluso: quello del rapporto nella Comunità fra solidarietà e disciplina.

Le tesi contrapposte erano, e sono, sostanzialmente le seguenti. Secondo alcuni la solidarietà, soprattutto finanziaria, è possibile soltanto quando gli stati in difficoltà hanno concretamente dimostrato di voler applicare una politica economica rigorosa di risanamento, e di essere in grado di farlo. Secondo altri, l'economia di alcuni paesi è debole essenzialmente per ragioni strutturali. Lo sforzo di solidarietà deve quindi essere contemporaneo a quello di risanamento, poiché bisogna da un lato attenuare gli effetti sociali troppo brutali di una politica di austerità e dall'altro avviare immediatamente l'eliminazione degli squilibri strutturali che sono alla base della debolezza dell'economia.

Questa problematica emerse chiaramente in occasione delle discussioni sulla questione del « prestito comunitario » all'Italia.

L'idea che la Comunità potesse raccogliere fondi internazionali per riprestarli ai paesi in difficoltà, legando la concessione del prestito a condizioni di politica economica, costituiva un'innovazione importante per la Comunità. Fino ad allora infatti i trasferimenti finanziari erano intervenuti essenzialmente attraverso il bilancio ed erano legati alla realizzazione degli obiettivi specifici delle politiche comuni.

Il legame fra trasferimenti finanziari e condizioni di politica economica costituiva un importante banco di prova per la realizzazione concreta del legame fra « disciplina » e « solidarietà ». Procedendo su questa strada, la Comunità si poneva in condizioni di influenzare in maniera molto maggiore che nel passato gli equilibri economici, e politici, interni dei singoli stati membri.

La messa in opera dei « prestiti comunitari » ai paesi in difficoltà avrebbe inoltre costituito uno strumento autonomo della Comunità per contribuire al riciclaggio dei petrodollari. Il dibattito si collegava quindi ai complessi problemi della cooperazione e del conflitto fra i paesi industrializzati dopo la crisi energetica. È su questo terreno che furono più chiaramente visibili gli elementi di novità della politica giscardiana.

Un primo elemento della nuova politica francese fu costituito dallo sforzo di evitare che la Francia e l'Europa si trovassero coinvolte in un processo di radicalizzazione delle divergenze tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Nacque così l'idea di un dialogo internazionale per affrontare i diversi problemi creati dalla crisi energetica. Così facendo Giscard si poneva su un terreno relativamente solido, poiché interpretava gli obiettivi interessi dei paesi europei, dotati di un'economia trasformatrice, per cui quindi un rapporto costruttivo con i paesi fornitori di materie prime ha un'importanza vitale.

Anche sul terreno puramente politico la flessibilità francese ebbe effetti positivi. È stato così possibile rinforzare le procedure di cooperazione già in atto fra le istituzioni comunitarie e il governo degli Stati Uniti ed introdurre analoghe procedure anche per i temi puramente politici, ponendo così fine ad una lunga polemica che aveva caratterizzato tutta l'epoca pompidoliana.

Che questo « revirement » francese non fosse puramente tattico

è confermato dai profondi mutamenti intervenuti anche nelle relazioni bilaterali fra Parigi e Washington. Per coloro che avevano sempre considerato la Francia come il bastione dell'autonomia tecnologica europea, l'accettazione dell'ingresso in forza della compagnia americana Honeywell nell'informatica francese costituì, per esempio, un motivo di grande sorpresa.

Questa evoluzione nei rapporti fra Europa e Stati Uniti permise tra l'altro di smentire uno dei presupposti dell'intransigenza gollista, dai tempi di Couve de Murville fino ai tempi di Jobert: la supposta indisponibilità degli altri partners, e soprattutto dei tedeschi e degli inglesi, ad una politica di affermazione degli interessi specifici dell'Europa.

Si è invece dimostrato che di fronte ad una posizione costruttiva da parte francese, i tedeschi e gli inglesi erano pronti ad assumersi le proprie responsabilità europee, per esempio in occasione delle discussioni sulla proposta americana di creare un meccanismo « occidentale » di riciclaggio dei petrodollari.

Non in tutti i campi la nuova politica francese ha avuto i medesimi risultati. In campo monetario la Francia, pur ottenendo qualche soddisfazione soprattutto riguardo al problema dell'oro, ha dovuto accettare gran parte delle posizioni americane. È invece innegabile che le posizioni francesi, ed europee, hanno grandemente contribuito all'evoluzione della politica americana sui problemi energetici e, in generale, su quelli del dialogo nord-sud. Il miglioramento del clima fra Europa e Stati Uniti ha costituito anche uno dei fattori che hanno permesso alla cooperazione fra i paesi industrializzati di evitare iniziative protezioniste e, almeno, di limitare i danni del disordine monetario.

Sia pure accettando un certo numero di compromessi e subendo delle sconfitte, la Comunità è così riuscita ad avviare o completare un certo numero di iniziative che le attribuiscono un peso non trascurabile sulla scena economica internazionale. Alla partecipazione alle discussioni sulla riforma del sistema monetario internazionale e al dialogo nord-sud, bisogna infatti aggiungere la rete di accordi mediterranei, il sistema di preferenze generalizzate, la nuova Convenzione di Lomé. Il riconoscimento da parte della Cina ha rappresentato il suggello politico di questa nuova presenza europea nel Terzo mondo e segni di apertura si sono cominciati a manifestare anche da parte dell'Unione Sovietica.

La « nuova iniziativa francese »

La Francia assumeva inoltre la presidenza del Consiglio dei ministri nel secondo semestre del '74. Per la fine dell'anno era previsto a Parigi un nuovo incontro al vertice. Grande era quindi l'attesa per « una nuova iniziativa francese ».

Giudicando probabilmente la Francia troppo debole per prendere nuove iniziative in materia di Unione economica e monetaria, Giscard decise di riaprire la discussione sulle istituzioni.

La paralisi del Consiglio dei ministri e il deterioramento delle posizioni della Commissione giustificavano questa scelta.

Il vertice di Parigi del dicembre 1974 non giunse a decisioni rivoluzionarie ma permise di aprire nuove prospettive e mise fine a una serie di polemiche ormai sepolte dall'evoluzione degli avvenimenti.

Le riunioni al vertice furono istituzionalizzate, con la creazione del « Consiglio europeo ». Questa innovazione costituisce lo sforzo più importante messo in opera dagli stati membri per dotare la Comunità di un centro di decisione politica, senza dovere ricorrere a riforme di tipo sovranazionale. Se la creazione del Consiglio europeo costituiva uno scacco per i « sovranazionalisti », essa costituiva anche un banco di prova molto severo per gli « intergovernativi ». Impegnare i capi di governo direttamente all'interno delle istituzioni comunitarie era infatti un'innovazione che toglieva ogni residua possibilità di appello in caso di fallimento della formula.

Un altro effetto della creazione del Consiglio europeo fu la fine, almeno sul piano pratico, di alcuni artificiali elementi di divisione fra i lavori comunitari e quelli della cooperazione politica. I tempi in cui, lo stesso giorno, i ministri degli esteri si spostavano da una capitale all'altra per marcare la differenza fra le due strutture, pur continuando a discutere degli stessi problemi, erano così definitivamente terminati. Questo accordo pratico non permetteva tuttavia di dare indicazioni per gli sviluppi ulteriori.

Nell'interpretazione francese la nuova situazione doveva in effetti assomigliare assai da vicino alla proposta originaria del piano Fouchet. Le due strutture, pur collaborando praticamente, dovevano restare parallele, il coordinamento essendo assicurato al livello dei capi di governo. Essendo il Consiglio europeo una strut-

tura intergovernativa, ciò avrebbe impresso un carattere intergovernativo all'intero sistema comunitario.

I fautori dell'ortodossia comunitaria, e in particolare i beneluxiani, interpretavano invece la nuova formula come l'inizio di un processo che doveva condurre ad un graduale assorbimento della cooperazione politica nelle strutture comunitarie.

Gli accordi di Parigi non risolvevano queste ambiguità e la soluzione definitiva veniva rinviata alla creazione dell'Unione europea; era quindi dato mandato al primo ministro belga Tindemans di elaborare un rapporto su questo tema per la fine dell'anno successivo.

Inoltre, sia pur con grande cautela, il vertice di Parigi concordava su un orientamento favorevole ad un'applicazione più elastica del compromesso del Lussemburgo in materia di voto all'unanimità. Si trattava di un progresso non trascurabile, ma il problema era diventato tuttavia assai meno importante che nel 1966. Infatti, dopo il pratico esaurimento delle disposizioni del Trattato, la maggior parte delle nuove decisioni si fondano ormai sull'articolo 235, che prevede in tutti i casi l'unanimità.

Infine venivano rilanciati i lavori per l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. Non si trattava ancora di un impegno preciso, ma si poneva almeno fine al tradizionale circolo vizioso fra la tesi di coloro che rifiutavano l'elezione invocando la mancanza di poteri del Parlamento, e quella di coloro che rifiutavano i poteri invocando la scarsa legittimità dell'istituzione. Essendo le elezioni a suffragio universale esplicitamente previste dal Trattato, esse possono essere presentate allo stesso tempo come l'ultimo atto del completamento di una struttura già accettata, e come il primo passo verso la creazione di vere e proprie istituzioni politiche.

Il « rinegoziato britannico »

La paralisi delle istituzioni si spiega anche con un altro motivo: il « rinegoziato britannico » o, come si dice nel linguaggio dell'ortodossia comunitaria, il problema del mantenimento della Gran Bretagna nella Comunità europea.

Il voltafaccia operato da Wilson nel 1971 sull'adesione alla Co-

munità era essenzialmente determinato dall'obiettivo di mantenere l'unità del partito. Egli aveva tuttavia fatto attenzione a non dare interamente soddisfazione alla tesi di coloro che difendevano l'opposizione di principio all'adesione. La posizione del nuovo governo laburista poggiava su due elementi: a) le condizioni accettate dal governo conservatore erano ingiuste per la Gran Bretagna e dovevano quindi essere modificate; b) una volta raggiunto un accordo soddisfacente su queste condizioni, il governo britannico avrebbe sottoposto a referendum l'accettazione da parte del popolo britannico del principio stesso dell'adesione.

La relativa fermezza con cui i partners della Gran Bretagna reagirono alla posizione britannica permise, per il vertice di Parigi del dicembre '74, di definire con sufficiente chiarezza che cosa il « rinegoziato » volesse veramente dire.

I fondamenti della Comunità non dovevano comunque essere toccati. I cambiamenti che la Gran Bretagna desiderava introdurre in un certo numero di politiche comuni potevano essere discussi nel quadro del normale lavoro delle istituzioni. Dal canto loro i partners della Gran Bretagna riconoscevano l'esistenza, almeno potenziale, di una distorsione nei carichi finanziari dei vari paesi e si dichiaravano disposti ad esaminare il problema. Infine l'Unione europea e l'Unione economica e monetaria erano due obiettivi la cui definizione doveva essere approfondita. Restava evidentemente inteso che una volta terminate le discussioni sui punti specifici, il governo britannico non si sarebbe limitato a indire il referendum, ma avrebbe preso esplicitamente posizione, anche a costo di creare una nuova frattura all'interno del partito.

Tutto ciò riduceva il « rinegoziato » a una sola questione: il meccanismo finanziario. Tutti gli altri problemi furono risolti con concessioni abbastanza marginali, che ogni governo britannico dotato di un minimo di capacità negoziale avrebbe comunque ottenuto in condizioni normali.

I principi di un accordo furono definiti al Consiglio europeo di Dublino del marzo 1975. L'operazione costituì soprattutto un successo per la Commissione che era riuscita ad escogitare un sistema allo stesso tempo soddisfacente per i britannici e compatibile con l'ortodossia comunitaria. Mai nella storia della Comunità tante energie erano state spese per un risultato così modesto.

Dopo la conclusione del « rinegoziato », cominciò la campa-

gna per il referendum, in cui il governo britannico, come convenuto, prese posizione in favore della conferma dell'appartenenza alla Comunità.

Il « rinegoziato » e il referendum furono operazioni penose intorno a problemi di importanza molto limitata. L'obiettivo raggiunto era comunque rilevante: la frattura inglese era sanata e l'accettazione dell'Europa cessava di essere il patrimonio della sola « élite » britannica. Tuttavia, il prezzo pagato era elevato. La Gran Bretagna dovette spendere in questa operazione grandissima parte dell'enorme capitale di prestigio e di credibilità di cui disponeva presso l'opinione pubblica e la classe politica continentale. Wilson aveva effettuato una brillante operazione interna, ma aveva perso ogni possibilità di partecipare alla guida della Comunità, che poggiava più che mai sull'intesa franco-tedesca.

I nuovi equilibri politici

Quando il problema inglese fu risolto, i momenti dell'idillio fra Giscard e Schmidt erano già passati. L'incubo di Pompidou si era confermato. Nonostante la crisi economica avesse colpito anche la Germania, essa aveva dimostrato di essere il solo paese europeo dotato di strutture economiche sufficientemente forti, di una notevole coesione sociale, di un governo capace di esercitare la propria autorità.

Sarebbe tuttavia un errore parlare di egemonia tedesca. Liberatasi della propria condizione d'inferiorità, obiettivamente e psicologicamente, la Germania di Brandt e poi di Schmidt ha voluto pesare politicamente almeno per quanto contava economicamente, ma non ha mai tentato di sostituire un proprio disegno a quelli esistenti.

Molti europei avevano sperato che Brandt, terminata la fase della riconciliazione con l'est, avrebbe dedicato le proprie energie al rilancio dell'integrazione europea. Le attese restarono deluse: l'uomo che aveva simboleggiato la nuova immagine della Germania non aveva in effetti la possibilità obiettiva, e forse la volontà, di condurre a termine il disegno di rinnovamento, né sul piano interno né sul piano europeo.

Tanto meno un simile impulso poteva venire dal suo successo-

re. Impegnato con assoluta priorità a salvare l'economia tedesca dalla crisi, egli ha giudicato la Comunità e gli altri partners sulla base dello stesso parametro. La Germania di Schmidt ha quindi continuamente ondeggiato fra due linee. Quella della sfiducia nella serietà dei propri partners che portava quindi a ripiegare su un'ipotesi atlantica e su un rapporto privilegiato con gli Stati Uniti. Quella della consapevolezza dei nodi non risolti del dramma tedesco, che spingeva a continuare a dare importanza alla costruzione europea.

Nel corso del 1975, mentre continuava l'intesa sul « rinegoziato » britannico, si profilavano le prime serie ombre della nuova cooperazione franco-tedesca.

Il governo federale, già ai tempi del dibattito sul Fondo regionale, aveva dimostrato di considerare il bilancio della Comunità come il banco di prova delle possibilità di razionalizzare le strutture comunitarie. In questa posizione i tedeschi non erano soli. Gli italiani, per esempio, che avevano resistito alla tentazione di prendere in corsa il treno del « rinegoziato » britannico, chiedevano che la politica di spesa della Comunità venisse riesaminata e completata per divenire uno strumento per trasferire risorse reali in favore delle economie strutturalmente più deboli.

I tedeschi assunsero la ferma posizione di rifiutare qualsiasi incremento delle spese comunitarie finché non fosse risolto il problema dell'applicazione da parte di ogni stato membro, e in particolare di quelli più deboli, di una rigorosa politica di austerità.

Questa posizione restrittiva dei tedeschi ha avuto anche un effetto istituzionale non trascurabile. Per motivi non « ideologici », come per la Francia o la Gran Bretagna, ma che sono legati alla sua concezione della politica economica comunitaria, anche la Repubblica federale è, almeno temporaneamente, passata dalla parte di coloro che si oppongono all'accrescimento delle competenze delle istituzioni ed in particolare della Commissione.

In queste condizioni, i margini per incrementare le altre politiche potevano essere trovati solo in una diminuzione delle spese agricole; ciò richiedeva però anche una disponibilità francese a rivedere alcuni meccanismi agricoli.

All'inizio dell'intesa fra Giscard e Schmidt, quest'ultimo sperò che la « società liberale avanzata » potesse permettersi di sacrifi-

care, almeno in parte, i potenti interessi agricoli che avevano fatto la forza della Francia gollista e pompidoliana e ricevette in effetti qualche segno d'incoraggiamento.

La politica agricola, che si era salvata dall'offensiva britannica, e che era riuscita a mostrare durante la crisi i suoi indubbi lati positivi, soprattutto dal punto di vista della sicurezza degli approvvigionamenti, si trovava quindi a fronteggiare un duro attacco sul piano finanziario. La Commissione fu invitata a presentare un bilancio delle realizzazioni e delle proposte di riforma.

Ci si sarebbe aspettati che un serio dibattito seguisse alla presentazione del documento della Commissione. Fu invece chiaro che il governo francese, in crescente difficoltà interna, continuava a essere prigioniero del proprio elettorato agricolo. Si perse così l'occasione di una discussione sulla revisione della politica agricola e di conseguenza lo stesso dibattito politico d'insieme sul bilancio comunitario, deciso al Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975 ed iniziato nell'aprile 1976, si tradusse in un altro esercizio contabile.

La delusione agricola non guastò tuttavia l'atmosfera. Fiducioso nelle possibilità dell'economia francese di tenere il passo con quella del potente vicino, Giscard rientrò nel « serpente ». Il malconcio animale sembrava riacquistare vigore. Inoltre, nonostante il loro atteggiamento restrittivo, i tedeschi accettavano, nel marzo del 1976, di dare il via ai « prestiti comunitari », sia pure in una formula molto modesta.

È importante notare che, proprio mentre il baricentro politico della Comunità si spostava verso il nord, importanti elementi di novità si verificavano nel meridione. Nel corso del 1974 e del 1975 la già complicata situazione mediterranea vedeva crollare successivamente i due regimi fascisti della Grecia e del Portogallo, ed entrare apertamente in crisi quello spagnolo. I nuovi regimi greco e portoghese si rivolgevano apertamente all'Europa per trarne aiuto e sostegno. Questa nuova situazione poneva l'Europa di fronte a scelte molto importanti.

Innanzitutto i mutamenti intervenuti nei paesi europei dell'area mediterranea creavano fattori nuovi di mutamento in una regione già sufficientemente instabile, ma vitale per la sicurezza dell'Europa occidentale. Inoltre, la Comunità e i suoi paesi membri erano chiamati in causa direttamente, e si prospettava un nuovo allarga-

mento che non poteva non avere ripercussioni sull'equilibrio globale della Comunità. Infine, l'evoluzione della situazione mediterranea era accompagnata da mutamenti politici all'interno di alcuni dei paesi membri.

Fino all'epoca pompidoliana, la capacità di governo nella Comunità era espressa essenzialmente da partiti conservatori e da partiti socialdemocratici di stampo nordico. L'avanzata delle sinistre in Francia e la prospettiva crescente di un ingresso dei comunisti italiani nell'area di governo creavano una situazione del tutto nuova, tanto più importante se vista nella prospettiva di un allargamento della Comunità ad altri paesi dell'Europa mediterranea. Si poneva così per la prima volta concretamente per la socialdemocrazia nordica un problema di rapporto diretto con dei partiti comunisti, o comunque con realtà politiche molto diverse dai partiti conservatori, o addirittura reazionari, abitualmente al potere nell'area meridionale.

Il problema era tanto più importante dato che queste nuove forze, con la sola esclusione dei comunisti francesi (quelli portoghesi sono un caso del tutto a parte), accettavano la costruzione europea e si proponevano di rinforzarla, pur contestandone le strutture attuali. Nessuno poteva per esempio negare il contributo nuovo e costruttivo derivante dalla presenza dei comunisti italiani nel Parlamento europeo.

L'accresciuto peso delle sinistre nell'Europa del sud non è il solo mutamento politico significativo. Nell'intera Comunità le organizzazioni sindacali, che avevano raggiunto una sostanziale unità con la creazione della Confederazione europea dei sindacati, hanno cominciato a dimostrare una combattività molto maggiore nei confronti della paralisi delle istituzioni comunitarie, e hanno preteso e ottenuto la periodica convocazione di conferenze tripartite.

Una prima prova è stata sostanzialmente superata a proposito della crisi portoghese. Sottraendosi alle suggestioni reazionarie, provenienti più o meno apertamente da Washington, i socialdemocratici europei sono riusciti a ottenere che la Comunità giocasse un ruolo costruttivo di rafforzamento dei socialisti e dei moderati portoghesi, contribuendo a legare questo paese all'Europa ed evitando, almeno finora, tentazioni totalitarie di destra o di sinistra.

Analoghi riflessi costruttivi la Comunità è riuscita ad avere ri-

spetto alla domanda di adesione greca, nonostante l'incertezza evidente di larga parte dell'opinione pubblica dell'Europa settentrionale.

Questa nuova improvvisa consapevolezza dei problemi che stanno sorgendo nel Mediterraneo ha coinciso con l'appuntamento che la Comunità si era data al vertice del 1974, affidando al primo ministro belga, Tindemans, l'incarico di elaborare un rapporto sull'Unione europea, e dar seguito così alle decisioni di Parigi dell'ottobre 1972. Nello spirito di quelle decisioni tuttavia, la discussione sull'Unione europea avrebbe dovuto essere il coronamento di un ambizioso programma di rafforzamento delle Comunità. Tale programma era fallito; erano intervenute le crisi petrolifera ed economica; lo stesso allargamento era stato messo in discussione. In queste condizioni, il consenso degli europei quanto ai propri obiettivi a lungo termine era ulteriormente diminuito.

Prendendo atto del clima politico, il primo ministro belga ha rinunciato ad approfondire i problemi di fondo della costruzione europea, per produrre un rapporto essenzialmente fondato su un certo numero di proposte di miglioramenti concreti. Un rapporto che avrebbe dovuto costituire il punto di partenza per superare il sistema attuale restava quindi solidamente ancorato al sistema stesso.

Nel marzo del 1976 un nuovo terremoto monetario si abbatteva sulle monete europee senza che, questa volta, il dollaro fosse direttamente coinvolto. La lira e la sterlina sono state rapidamente travolte dalla crisi, ma anche il franco francese è stato obbligato a uscire nuovamente dal « serpente ».

L'incontro di Nizza dell'inizio di marzo e il fallimento del Consiglio europeo di aprile hanno confermato l'esistenza di profonde difficoltà nell'intesa franco-tedesca. Non è affatto detto che essa non possa ristabilirsi, ma è evidente che a Bonn vengono posti diversi interrogativi. Da un punto di vista tedesco, le recenti vicende non possono non essere interpretate come il segno di una triplice debolezza di Giscard. L'incapacità di resistere ai condizionamenti della componente agricola del proprio elettorato. L'incapacità di convincere i cittadini della necessità di una politica di austerità, obbligando parallelamente il proprio elettorato conservatore alle necessarie contropartite in termini di riforme sociali. L'incapacità di resistere al rifiuto della componente

gollista della maggioranza di fare concessioni in materia di sviluppo istituzionale della Comunità.

Vale la pena di chiederci perché questi dieci anni si chiudono con un nuovo interrogativo sui rapporti franco-tedeschi.

La Francia ha coerentemente continuato a farsi portatrice delle componenti politiche del progetto di costruzione europea, soprattutto nei suoi riflessi internazionali. Tuttavia, prigioniera della tradizione gollista, non ha mai accettato di tradurre la sua posizione politica in un rafforzamento della Comunità in senso sovranazionale. Le motivazioni profonde di questo rifiuto si sono progressivamente trasformate; all'illusione egemonica fondata sulla « grandeur » gollista si è sostituito un senso di frustrazione dovuto alla coscienza della fragilità delle proprie strutture interne e del continuo spostamento dei rapporti di forza a favore della Germania, aggravato dal parallelo indebolimento dell'Italia e della Gran Bretagna.

La Germania, da parte sua, forte del suo peso economico ingigantito ed avendo eliminato alcuni importanti fattori della sua inferiorità politica, ha saputo meglio interpretare le difficili scelte economiche che la Comunità ed i paesi membri dovevano affrontare, ma le sono mancate una vera capacità di mediazione politica ed un'adeguata comprensione delle realtà storiche e strutturali degli altri paesi. Ancora cosciente delle proprie responsabilità europee, la Germania è sempre meno disposta a sacrificarvi i propri interessi nazionali.

Di fronte al rifiuto francese di cercare una sintesi in senso sovranazionale, tutti i « protagonisti » di queste vicende si sono lasciati coinvolgere nel tentativo di fondare la Comunità su mutevoli equilibri fra i cosiddetti « grandi paesi ». A ciò ha corrisposto un progressivo deterioramento delle istituzioni e, di conseguenza, della posizione dei « piccoli paesi », che si trovano oggi in uno stato di grave inquietudine ed incertezza, di cui il rapporto Tindemans rappresenta una chiara indicazione.

Se le istituzioni si sono deteriorate, tuttavia la consapevolezza della crescente interdipendenza e quindi del legame indissolubile dei popoli europei è rimasta viva nella maggior parte dei governi; la coscienza della necessità della costruzione europea ha anzi guadagnato terreno nelle forze politiche e nelle opinioni pubbliche, senza però trovare uno sbocco politico concreto.

È impossibile dire a questo stadio quale sarà l'effetto dell'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale. Con questo atto le forze politiche entreranno tuttavia direttamente e di pieno diritto nelle istituzioni comunitarie. La loro legittimità sarà rinforzata e si apriranno nuove possibilità per spezzare il carattere puramente nazionale del dibattito politico. Una cosa è certa. Se l'obiettivo delle elezioni dovesse essere mancato, i contraccolpi psicologici e politici saranno incalcolabili e verrà messa in causa una delle condizioni fondamentali per la messa in opera della solidarietà economica: la progressiva costruzione di strutture democratiche di solidarietà politica.

GIORGIO GALLI
IL SISTEMA POLITICO ITALIANO
E LA POLITICA ESTERA

Dieci anni di politica estera: il monopolio democristiano

Sono passati quasi dieci anni dal Convegno indetto dall'Iai su « La politica estera della Repubblica italiana » (Roma, gennaio 1967) a conclusione del suo primo anno di attività. In questo lungo periodo di tempo è risultata confermata la tesi allora presentata come centrale e secondo la quale vi era una carenza di iniziativa politica nella nostra politica estera. Funzionavano insufficientemente le istituzioni tradizionali. Funzionavano solo a tutela di interessi settoriali i nuovi operatori (soprattutto potentati economici, pubblici e privati).

Nella sua relazione introduttiva, Altiero Spinelli giungeva a questa conclusione: « Se la responsabilità immediata delle deficienze della politica estera del nostro paese pesa sui politici che la fanno, la responsabilità ultima pesa tuttavia su coloro che dovrebbero produrre le idee, cioè le visioni di quel che è degno di essere realizzato e del metodo razionale da seguire per realizzarlo »¹.

A sua volta, in una relazione dedicata ai « nuovi operatori di politica internazionale », Massimo Bonanni concludeva: « Il meccanismo istituzionale non è sufficiente a soddisfare le complesse esigenze di una democrazia moderna se non stabilendo rapporti più organici coi 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 »².

In questo decennio, le deficienze della nostra politica estera si sono grandemente accresciute (basti pensare al declino della nostra posizione in Europa, alla debolezza della nostra situazione coi paesi produttori di petrolio, emersa durante la crisi dell'ottobre '73 addirittura in termini di sedi diplomatiche sguarnite). Gli operatori politici tradizionali (governo, Parlamento) hanno risen-

¹ *La politica estera della Repubblica italiana*, Atti del Convegno Iai, Milano 1967, vol. I, p. 72.

² *Ibidem*, vol. III, p. 717.

tito della crisi profonda del nostro sistema politico. Tra i nuovi operatori politici, le grandi compagnie multinazionali hanno potuto tutelare i loro interessi settoriali anche con danno evidente di quelli generali³. Di controllo democratico non è neanche il caso di parlare. Non si sono avute idee nuove, ma solo il riflesso in Italia di una situazione internazionale che si è andata profondamente modificando.

A mio giudizio, proprio la crisi del nostro sistema politico ha favorito il delinarsi di idee nuove. Ancora lo Iai (e precisamente dopo la crisi della guerra del Kippur-Ramadan) organizzava il Convegno « Un programma per l'Europa » (Roma, novembre 1973) nel quale tra gli operatori che influenzano la nostra politica estera venivano presi in considerazione i partiti politici, con particolare attenzione alla nuova posizione che veniva assumendo il Pci.

Nello stesso anno il libro di Bino Olivi *Da un'Europa all'altra* aveva messo in rilievo come, dopo il periodo degasperiano, i responsabili della nostra politica comunitaria l'avevano utilizzata in modo strumentale e negativo ed al solo fine di farsi un poco di pubblicità in sede interna o di partito.

Il convegno dello Iai completava questa analisi mettendo in luce, forse per la prima volta con tanta chiarezza, che la Dc italiana non era più interessata ad una politica europea; si sosteneva che non conveniva a questo partito « intraprendere una decisa azione per trasformare il processo decisionale comunitario e per orientare tale processo attraverso controlli interni. Se agisse in tal senso, ed ammesso che il processo si attuasse, la Dc potrebbe andare incontro a difficoltà di non lieve momento. Sul piano europeo, gli alleati della Dc non sarebbero particolarmente numerosi, al contrario di quanto accadrebbe, per esempio, ai partiti socialisti. Pertanto la Dc sarebbe costretta a scendere a patti, o addirittura

³ Chi sia interessato ai « corsi e ricorsi » nel nostro sistema politico può ritrovare nella relazione di Bonanni il nome della Lockheed a proposito dell'acquisto degli F 104 S. In questi termini: « 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 americano (Col. Barney Olfield, *The F 104 S saluted Leonardo Da Vinci*, Nato's fifteen Nations, agosto-settembre 1966), il quale dopo aver messo in rilievo i vantaggi che ne deriverebbero per l'industria militare italiana, osserva: "La Lockheed e le sue molte subcontraenti sono diventate un mezzo per deviare il flusso aereo un po' più in favore degli Stati Uniti, alleviando così le preoccupazioni nutrite al riguardo dal Treasury americano" ». Il flusso è continuato sino agli Hercules.

correrebbe il rischio di perdere ciò che adesso comodamente gestisce, attraverso l'azione governativa. Considerazioni analoghe valgono pure per i controlli dell'attività comunitaria in sede nazionale. Poiché ampi settori di politica interna sono ora disciplinati a livello comunitario, mediante la cooperazione intergovernativa, il partito egemone riesce praticamente ad amministrare in sede comunitaria una larga parte della politica interna, con l'innegabile privilegio di potersi sottrarre a tutta quella serie di controlli e di pressioni che normalmente gli altri partiti eserciterebbero — e con peso ben maggiore — se l'attività stessa fosse gestita a livello nazionale »⁴.

Le idee nuove hanno la necessaria premessa dall'analisi corretta della situazione di fatto esistente. La valutazione dello Iai ha avuto il pregio di dimostrare che l'uropeismo della Dc consisteva ormai soltanto nel trarre vantaggi settoriali da una situazione che non aveva alcun interesse a modificare nel senso di una maggiore integrazione europea.

Si potrebbe osservare che il giudizio ora riportato rientra in quella campagna, ostile alla Dc, che aveva come obiettivo di favorire il Partito socialista (si veda il riferimento ai partiti socialisti europei), e che invece si è risolta a tutto vantaggio del Pci. Segnalo questa possibile osservazione perché rientra in una tematica che è centrale nel dibattito politico oggi in corso in Italia e perché ha diretta attinenza con gli ostacoli e con le prevenzioni che occorre superare allorché si vogliono proporre idee nuove.

A mio avviso, quanto è accaduto da allora conferma appieno il giudizio dello Iai del novembre 1973. È fuori di dubbio che, al di là delle enunciazioni ufficiali, il processo di integrazione europea si è arrestato per responsabilità prevalenti che non sono italiane. Ancora una volta, la nostra politica estera si è adattata ai ritmi imposti dagli interessi altrui. Ma, in questo quadro, l'unica politica europea del partito permanente di governo in Italia è consistita nel chiedere prestiti per sostenere la vacillante economia del capitalismo assistenziale⁵ e nel contribuire a far credere

⁴ Cito dal documento di lavoro *I partiti politici*, bozza, p. 17 (ora pubblicato, con lievi modifiche, in RONZITTI, *Italian Political Parties and European Integration*, « Lo spettatore internazionale », 1975, p. 5 ss.).

⁵ Cfr. Giorgio GALLI - Alessandra NANNEI, *Il capitalismo assistenziale*, Milano 1976, per quanto concerne le differenze tra l'economia italiana e le economie del capitalismo maturo.

agli italiani che ogni cambiamento politico in Italia è condizionato al gradimento degli eurocrati di Bruxelles e del cancelliere tedesco.

La nostra politica estera, insomma, subisce le conseguenze del fatto che quello che ancora nel novembre 1973 lo Iai correttamente definiva « partito egemone », anche se in perdita di iniziativa dopo il periodo degasperiano, è divenuto un partito dominante, il cui unico obiettivo è la conservazione di un potere che rischia di sfuggirgli.

Il mancato ruolo degli imprenditori e del mondo sindacale

Comunque, già due anni fa, proprio muovendo dalle citate considerazioni del Convegno dello Iai, avanzavo l'ipotesi che l'interesse italiano ad una politica europea avrebbe potuto trovare espressione, più che nei partiti politici, nelle forze sociali interessate al consolidamento della nostra inserzione nella comunità. E cioè quelli che Marx definisce i capitalisti-imprenditori e i lavoratori dell'industria, dell'agricoltura e del terziario avanzato rappresentati dai sindacati.

La crisi italiana è determinata dal fatto che il nostro sistema politico e socio-economico è dominato da gruppi sociali (la borghesia finanziario-speculativa e quella burocratico-parassitaria) che bloccano lo sviluppo. Questa convinzione si è andata lentamente diffondendo in Italia, ma è appena recepita all'estero, forse più a livello dei servizi sociali (bene informati) che degli studiosi e dei politici anche più avvertiti.

Se i sindacati italiani diffondessero a livello europeo la convinzione che i lavoratori che essi rappresentano non vivono affatto al di sopra di quanto producono, ma anzi producono anche per gli elevati consumi di ceti improduttivi, a livello europeo (e soprattutto in Germania) si potrebbe cominciare a pensare che i sindacati italiani non sono affatto tra i maggiori responsabili della nostra difficile situazione economica, mentre il tentativo di risolvere la crisi italiana attraverso la riduzione dei consumi dei lavoratori è un tentativo che potrebbe comportare tensioni sociali suscettibili di proiettare le loro conseguenze anche a livello europeo.

L'altra classe il cui interesse è collegato ad una ripresa econo-

mica nel quadro europeo ed occidentale è quella dei capitalisti-imprenditori. Negli anni di quello che fu detto il « miracolo italiano » l'imprenditorialità italiana aveva acquistato credito a livello internazionale. Tale credito si è certamente ridotto nell'ultimo decennio. Presentando la nostra difficile situazione come conseguenza dell'elevato rivendicazionismo dei sindacati, gli imprenditori italiani hanno senza dubbio ottenuto la comprensione dei loro colleghi stranieri. Ma ciò non ha risolto né le difficoltà loro, né quelle dell'economia italiana.

Il possibile comportamento dell'imprenditorialità italiana in rapporto alla nostra politica estera può porsi in questi termini: che tipo di sacrifici temporanei, concernenti i suoi redditi ed il suo livello di vita, la borghesia imprenditoriale italiana può impegnarsi a fare, per ottenere credibilità internazionale, nel momento in cui chiedesse un sostegno per la ripresa dell'economia italiana?

Questa impostazione, dell'inverno 1974-75⁶, può essere ripresa per constatare che un comportamento come quello ivi ipotizzato non è stato seguito dalle due forze sociali di cui si tratta.

La Confindustria si è sempre poco occupata di europeismo che non fosse di maniera. E poco anche in tal senso. È significativo che si presenta come europeista ufficiale Giuseppe Petrilli, presidente dell'Iri, mentre nessuna personalità dell'imprenditoria privata occupa un ruolo analogo, pur comportante semplicemente qualche inutile discorso all'anno.

Per quanto riguarda più in generale la nostra collocazione internazionale, l'assunzione della presidenza della Confindustria da parte di Gianni Agnelli⁷ ha consentito la sua presentazione come garante di una nostra politica legata agli Stati Uniti più attraverso inchieste giornalistiche (talvolta con un poco di fantapolitica) che non una analisi del peso esercitato dai nostri maggiori gruppi industriali sulla politica estera italiana.

⁶ Cfr. G. GALLI, *Dal bipartitismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna 1975, nel capitolo « L'alternativa europea », pp. 195-217. La tesi ivi sostenuta è stata poi ampiamente documentata ne *Il capitalismo assistenziale*, citato.

⁷ Naturalmente in tale presidenza la nostra collocazione nel contesto europeo ed occidentale ha trovato sottolineature più marcate che in precedenza. Verso la fine del suo mandato, Agnelli ha persino detto a Tribuna sindacale (18 marzo 1976) di essere disponibile ad una attività pubblica a livello europeo: « Il giorno del '78 o del '79 che dovesse prendere corpo un'Europa più reale, in un'elezione a suffragio universale che dovesse portare uomini ad un Parlamento europeo, sarei disponibile per una attività pubblica ».

Quello che si può dire è che anche con la presidenza Agnelli è continuato l'indirizzo descritto dallo Iai già nel 1967. Cioè è proseguita la tutela degli interessi settoriali dei maggiori gruppi, attraverso il loro collegamento con le multinazionali a livello finanziario. Mentre non si è avuta alcuna assunzione di responsabilità (sia pure vicaria) a livello di presentazione della imprenditorialità italiana come classe egemone avente un suo progetto, effettivo e non stereotipo, concernente il futuro del paese.

Anche i sindacati hanno fatto molto poco, nel periodo di crisi accentuata che si può far datare dal 1973, per correggere l'immagine, che si è tratteggiata, di un'economia italiana messa in crisi dal rivendicazionismo e dalla « scioperomania » sindacale. La crisi dell'inverno 1975-76 ha determinato nel sindacato una serie di prese di posizione, puramente verbali e velleitarie, nei confronti delle multinazionali, che non è stata accompagnata da nessuna analisi di fondo del carattere delle difficoltà che attraversa la nostra economia, delle quali la tendenza delle stesse multinazionali a considerare marginale il mercato italiano non è che un aspetto.

La collocazione internazionale del Pci

L'incapacità ad affrontare i problemi della politica estera da parte delle forze sociali più interessate ad una ripresa della nostra economia che ne ribadisca la collocazione in quella occidentale — incapacità manifestata dalle istituzioni che le rappresentano (Confindustria e Federazione Cgil-Cisl-Uil) in un periodo di pure intenso dibattito in tali istituzioni (presidenza Agnelli, stasi del processo di unità sindacale) — ha contribuito a farci giungere quasi di improvviso ad una tematica che si confonde con quella del ruolo del Pci nel nostro sistema politico.

Nel settore della politica estera come in altri campi, un'analisi dettagliata della nostra situazione, che richiederebbe una accurata rilevazione delle interrelazioni esistenti tra i diversi problemi, si è ridotta ad una applicazione dell'arte della congettura ai possibili comportamenti futuri del Pci.

Questa tendenza, già in atto prima delle elezioni amministrative e regionali del 15 giugno 1975 — si pensi come esemplificativa alla polemica, assai corretta, tra La Malfa e i dirigenti comunisti,

che trova un'eco anche nel discorso di Berlinguer al XIV Congresso del Pci (marzo 1975) — si è manifestata clamorosamente dopo tale data.

L'apporto di idee nuove da parte di chi ha la funzione sociale di produrle — secondo la citata enunciazione di Spinelli, da me interpretata nel senso di un contributo da fornire e ovviamente non di una esclusiva da rivendicare, da parte degli studiosi e degli intellettuali — deve comunque tenere conto della situazione reale.

E la situazione reale, determinata dai mancati contributi degli scorsi anni, è quella che riduce l'analisi ad una contrapposizione semplicistica e schematica: l'ipotesi, comunque configurata in termini di formule (compromesso storico, alternativa di sinistra, grande coalizione di emergenza), della partecipazione del Pci all'area di governo (nei ministeri o soltanto nella maggioranza) comporterebbe o meno una modifica della nostra collocazione internazionale, determinando o meno difficoltà supplementari nella crisi politica ed economica che l'Italia sta attraversando?

Lo Iai, nel documento del novembre 1973 già citato, per quanto concerne la Dc, annotava a proposito della sinistra: « L'azione dei partiti di sinistra muove invece da interessi eguali e contrari. Solo allineandosi con gli altri partiti socialisti europei e confidando in un approfondimento e democratizzazione del processo di integrazione, il Psi può sperare di sfuggire al dilemma di scadere al ruolo di forza subalterna della Dc o del Pci... Più difficile è razionalizzare l'esperienza del Pci in termini di interessi. Tuttavia nell'azione di tale partito si può individuare un punto di riferimento essenziale: l'europeismo come crisma di legittimità democratica »⁸.

Personalmente, già nella relazione presentata al primo Convegno dello Iai su « La politica estera del Pci »⁹, giungevo alla conclusione che, pur in un periodo nel quale gli Usa erano all'apice della loro influenza, mentre il mondo comunista era diviso dal conflitto tra Pcus e Pcc, « sono le condizioni oggettive in cui opera il Pci che gli danno una possibilità di "fare politica estera" come partito ed una collocazione internazionale di prestigio. Perdurando queste

⁸ *Il capitalismo assistenziale*, cit., p. 17. « Le posizioni del Pri e del Psdi, fortemente europeistiche nelle enunciazioni e filo-americane ed ortodossamente "atlantiche" più di quella della stessa Dc hanno nella nostra politica estera un peso proporzionato a quello di tali partiti nel nostro sistema politico: cioè molto valorizzato a parole, del tutto secondario nei fatti ».

⁹ In *La politica estera della Repubblica italiana*, cit., vol. III, pp. 950-67.

condizioni, perdurerà tale collocazione, anche in assenza di un impegno deciso e di iniziative organiche »¹⁰. Una linea direttrice, comunque, consisteva nel « collocarsi, legittimato, nella "sinistra europea", puntando su una presenza nel Parlamento di Strasburgo »¹¹. Giungevo a queste conclusioni partendo dalla convinzione della « prevalente importanza che ha per il Pci la politica interna, la sua collocazione nella società italiana e nella politica italiana... 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 »¹².

Queste citazioni, del 1966, mi sembrano opportune poiché, quando ci si avventura, come è necessario fare, sul terreno delle congetture, non si può prescindere dall'enunciare il contesto concettuale nell'ambito del quale esse vengono formulate e dal segnalare quali ipotesi vennero avanzate in passato sulla base di questo stesso contesto concettuale.

Nei dieci anni trascorsi, a me sembra che il Pci abbia accentuato ulteriormente le caratteristiche sopra delineate. I rappresentanti comunisti non solo sono al Parlamento di Strasburgo, ma vi hanno esercitato un ruolo crescente, tanto da divenire per molti colleghi stranieri la fonte di informazione più accreditata per quanto concerne la situazione italiana (e, naturalmente, partecipando ai lavori con una solerzia che sovente manca nei parlamentari di altri partiti italiani).

La presa di posizione critica nei confronti dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia (agosto 1968), pur con evidenti limiti (mancato collegamento con una analisi globale del sistema sovietico e della sua politica interna ed internazionale), è risultata ben diversa dall'approvazione dell'intervento sovietico in Ungheria (ottobre-novembre 1956).

Il Pci, forse superando in questo caso, invece, i limiti della sua abituale prudenza, ha dato un contributo di qualche rilievo al-

¹⁰ *Ibidem*, p. 967.

¹¹ *Ibidem*, p. 986.

¹² *Ibidem*, p. 951.

l'impostazione ed al primo avvio della « Ostpolitik » di Brandt (1969-70). Il fatto che questa politica si sia ora conclusa (o almeno se ne è conclusa una fase) e le caratteristiche del cancellierato di Schmidt — che si differenzia dal suo predecessore anche nella politica interna ed anche (almeno a me pare) per ragioni elettorali — non possono far dimenticare che la « Ostpolitik » ha rappresentato un importante elemento di stabilizzazione in Europa, in un periodo di acute tensioni internazionali (in Vietnam, in Africa, nel Medio Oriente). A questa stabilizzazione il Pci ha certamente concorso.

Il Pci ha rinunciato a quello che Giancarlo Pajetta ha definito « antiatlantismo di principio », ancora linea ufficiale del partito al congresso del marzo 1972 ed ora sostituito dall'accettazione del Patto e degli obblighi che esso comporta, nel quadro di una politica estera che viene definita di amicizia verso gli Stati Uniti e di un contributo del Pci alla costruzione di un'Europa « né antisovietica, né antiamericana » (Berlinguer).

Queste posizioni sul piano della politica estera e la riaffermata accettazione del metodo democratico-pluralistico in politica interna hanno cominciato a sfociare — nel dibattito a livello di stampa col Pcus dall'autunno del 1975 — in enunciazioni ideologiche che si distaccano anche formalmente dal leninismo.

Questa evoluzione del Pci, per quanto concerne la sua collocazione internazionale, si è accompagnata all'accentuazione della crisi del nostro sistema politico, determinata dal declino della Dc come partito egemone. Tale declino le impedisce di affrontare i problemi derivanti dalla nostra difficile situazione economica (delle cui cause si è detto), che si sta trasformando in un processo che mostra i primi segni della disgregazione sociale.

Presenza del Pci a livello di governo e collocazione internazionale dell'Italia

È in questo contesto che — soprattutto dopo il successo elettorale del 15 giugno 1975 — si pone il problema del Pci come possibile partito di governo (in alleanza o in alternativa rispetto alla Dc). Da qui il dibattito sulle conseguenze che si determinerebbero nella nostra posizione internazionale qualora il Pci assumesse responsabilità di governo.

Il dibattito si traduce in una serie di preoccupazioni di notevole semplicità. Per quanto riguarda il Pci, ci si chiede se la sua evoluzione sia tale da renderlo affidabile. Manterrà il sistema democratico rappresentativo pluralistico previsto dalla nostra costituzione, o tenterà anche in Italia l'instaurazione di un regime autoritario simile a quelli che caratterizzano l'esperienza storica del comunismo internazionale?

Per quanto riguarda la nostra collocazione internazionale, rispetterà il Pci l'impegno di non modificare le nostre alleanze e gli impegni con la Nato? E, per converso, quali saranno le reazioni dei nostri alleati europei ed americani di fronte all'eventualità della partecipazione del Pci al governo od alla maggioranza? Verremo tenuti in quarantena come ieri il Portogallo, in un periodo nel quale senza aiuti esterni non sarebbe possibile superare la crisi economica che l'Italia sta attraversando?

Più in generale: che ripercussioni potrebbe avere sulle relazioni internazionali la presenza del Pci a livello governativo in un periodo nel quale è in atto, dopo il Vietnam, una riduzione dell'influenza politica degli Stati Uniti, mentre è crescente il peso dell'Urss (si pensi a situazioni quali il Medio Oriente e l'Angola) ¹³?

A queste domande non possono essere date risposte perentorie. Le variabili che vanno tenute presenti sono numerose. Il Pci ha accentuato la sua autonomia dall'Urss, ma questa è un impero tendenzialmente espansivo che preme sull'Europa. L'attuale fase di distensione non esclude una competizione a lunga scadenza tra i sistemi sociali occidentali e quelli di ispirazione comunista ¹⁴. Il Pci ha dato un notevole contributo al funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia dal 1945 in poi, ma l'esperienza dei partiti comunisti al potere è di rigido autoritarismo. E — in generale — la scienza politica non è in grado di elaborare previsioni ragionevoli che vadano al di là di un periodo di quattro-cinque anni.

¹³ « Il risultato più importante conseguito dall'Urss nel Medio Oriente, è il completo accerchiamento, politico e psicologico di Israele, culminato nel dibattito all'Onu sulla Cisgiordania » (marzo 1976).

¹⁴ A segnalazione della particolare attenzione che ho sempre dedicato a questo problema, ricordo il recente volume (frutto di una ricerca collettiva presso la Fondazione Agnelli) *La crisi italiana e la destra internazionale*, Milano 1975. In esso la competizione tra i sistemi è inquadrata nella distinzione culturale tra l'illuminismo riformista (egemone nell'area occidentale) ed il marxismo istituzionalizzato (egemone nell'area sovietica). Cfr. in particolare le pp. 175-95.

Appunto da tale assunto parto per alcune considerazioni conclusive. Lo scenario che possiamo ipotizzare per l'evoluzione della situazione italiana è precisamente quello che non supera i limiti temporali del quinquennio.

In questo periodo, senza una direzione politica diversa da quella attuale imperniata sul predominio della Dc in declino, la decadenza del nostro sistema socio-economico è inarrestabile. La prima scelta da compiere è dunque questa: vogliamo accettare tale decadenza per evitare rischi interni ed internazionali, oppure vogliamo arrestare la decadenza, anche correndo qualche rischio? La risposta è affidata ai comportamenti collettivi degli italiani, alle decisioni di chi ha potere per decidere. Il contributo degli uomini di cultura è quello di fornire — come suggeriva Altiero Spinelli — un contributo di idee. Possibilmente nuove.

Per quanto riguarda la nostra collocazione internazionale, a me pare che bisogna partire da due valutazioni: la prima è che il nostro contributo attivo alla Nato è scarsissimo. La seconda è che i nostri alleati in Europa e negli Stati Uniti sono interessati soprattutto ad un'Italia relativamente stabile (per le ragioni che si sono dette a proposito della nostra collocazione in Europa).

Sul primo punto: si è detto che l'Italia degli anni cinquanta era « la prima della classe » in tema di atlantismo. Ma era un primato verbale. Il nostro apporto effettivo era assai modesto. Dopo di allora e soprattutto dall'inizio degli anni settanta la situazione è alquanto peggiorata per quanto riguarda la nostra efficienza militare. Le nostre forze armate sono state logorate non tanto dai derivati della contestazione del '68 (la ripresa dell'antimilitarismo ideologico della sinistra al di là del Pci), quanto dal loro coinvolgimento nelle lotte di fazione della Dc nella fase del suo declino. Una serie di vicende, da quelle del Sid a quella della Lockheed, hanno messo in luce che la crisi del sistema politico ha coinvolto le forze armate. Le contestazioni dal basso — dei soldati e sottufficiali democratici, secondo l'autodefinizione e che si va estendendo, sembra, tra gli ufficiali inferiori — vanno collocate in questo contesto.

Non si tratta, dunque, di chiedersi se la presenza al governo del Pci indebolirebbe la nostra presenza nella Nato. La nostra presenza è già debolissima. È noto che i comandi Nato attribuiscono alle nostre forze armate un valore assai ridotto nel dispositivo difensi-

vo. Quello che è per essi importante — soprattutto dopo le vicende francesi prima, e greco-turche poi — è il sistema di basi e logistico che fa dell'Italia un elemento importante di quel dispositivo.

Se la presenza del Pci a livello di governo non mette in discussione il sistema logistico e di basi, ciò è sufficiente ai comandi Nato. La nostra presenza nell'Alleanza manterrebbe il carattere che ha attualmente: non di sostegno attivo, ma di infrastruttura del dispositivo di difesa. E sembra attendibile ritenere che la presenza del Pci a livello governativo non metterebbe in discussione questa nostra collocazione nell'Alleanza. L'Italia rispetterebbe la lettera dei patti — un elemento di serietà per un governo che non sia rivoluzionario, dati i motivi precedenti del 1915 e del 1943 — anche se alquanto passivamente, come del resto avviene già ora ¹⁵.

Sul secondo punto, quello dell'interesse alla stabilità, avendo presente sempre l'arco di tempo del prossimo quinquennio, a me pare che la principale preoccupazione dei nostri alleati non sia quella di un'Italia che possa essere inglobata nella sfera d'influenza sovietica, ma di un'Italia che possa coinvolgere altri paesi europei nella sua instabilità.

Ebbene è chiaro che l'instabilità è favorita da una carenza di direzione politica (quale si manifesta attualmente a seguito del declino della Dc; conseguenza, questa, non già della pressione comunista, ma di una gestione del potere che ha logorato e corrotto questo partito). Una direzione politica in grado di avere il consenso effettivo del paese — quale la Dc aveva in passato e quale potrebbe tornare ad avere in futuro attraverso un processo di rinnovamento — è un elemento di stabilità. E oggi tutti gli osservatori concordano nel ritenere che senza il contributo del Pci, appunto a livello di direzione politica, tale consenso effettivo non può eserci.

È in questo contesto — specifico, limitato, attinente ad un arco di tempo chiaramente precisato — che il comportamento effettivo e l'evoluzione culturale del Pci dei quali si è detto, possono assumere un grado di credibilità sufficiente perché il rischio di una

¹⁵ Che poi, nell'ambito di una rigenerazione del nostro sistema politico, le nostre forze armate possano acquisire un miglior livello di efficienza al servizio degli interessi nazionali, è problema diverso. Circa i rapporti tra sistemi democratici e potere repressivo (forze armate, polizia, servizi segreti e speciali) rimando all'analisi del libro di cui alla nota precedente.

significativa innovazione nel nostro sistema politico rappresentato dal non configurare più il ruolo del Pci come puramente di opposizione, sia un rischio che appare ragionevole correre. Sempre tenendo presente che l'alternativa a non correre questo rischio è costituita dalla non arrestabilità del processo di degradazione socio-economica.

Naturalmente questa opinione di uno studioso non è altro che un contributo a livello di idee che derivano dalla ricerca e dall'analisi nel campo specifico della scienza politica. Queste idee hanno un senso se confrontate con altre, per fornire un contesto nell'ambito del quale si mette poi in moto il processo decisionale, con i suoi operatori, istituzionali e no.

Chiarito questo, l'ultima idea che esprimo è la seguente: ho l'impressione che il continuo sottolineare il ruolo degli « altri » (Usa, Urss, alleati europei, Cee) nelle nostre vicende è un aspetto di quella abitudine alla deresponsabilizzazione che è un derivato della nostra storia e della nostra cultura nazionale¹⁶. Questa deresponsabilizzazione tende a portarci alla conclusione che se non facciamo ciò che sarebbe logico attendersi da una collettività nazionale che non voglia decadere, ciò avviene per condizionamento altrui e non per nostra libera scelta. A me sembra, per le ragioni indicate, che non sia così. Nel rispetto della nostra collocazione in Europa e in Occidente, non solo in base ai patti sottoscritti, ma in considerazione del nostro interesse nazionale, abbiamo una libertà di scelta che ci responsabilizza. Naturalmente il nazionalismo di vecchio tipo è morto¹⁷. Naturalmente i condizionamenti reciproci

¹⁶ A questo derivato collego l'insistenza con la quale si afferma che non soltanto gli Usa (Ford e Kissinger), ma persino la Germania federale sarebbe arbitra delle nostre scelte di politica interna. Lo si afferma anche da sinistra, con viva deplorazione ma, temo, con sottintesa sottolineatura di difficoltà supplementari. In un recente testo (*L'alternativa socialista*, Milano 1976) il vicepresidente del gruppo del Psi alla Camera, Michele Achilli, afferma che Schmidt « si è assunto la funzione del gendarme dell'Internazionale socialista » (p. 50). Contemporaneamente il segretario di una importante federazione del Pci (quella di Torino), scrive che « ci sono continuamente Kissinger e anche Schmidt (capo di un governo di sinistra della Rft) a ricordare l'insopportabilità dell'ingresso dei comunisti al governo » (« Nuova società », 20 febbraio 1976). Cito queste due fonti ad indicazione di come talune enunciazioni circolano a tutti i livelli sino a diventare luoghi comuni. E trovo significativo che a pochi giorni di distanza il cancelliere Schmidt abbia detto che « la Nato è sufficientemente elastica da poter includere governi in cui partecipino partiti comunisti » (affermazione riportata da tutta la stampa italiana il 27 febbraio 1976).

¹⁷ È morto, addirittura, anche per gli eredi del fascismo storico. Si veda in pro-

sul piano internazionale sono indubitabili. Naturalmente noi siamo maggiormente condizionati dal fatto di avere oggi bisogno dell'aiuto altrui¹⁸. Non possiamo pensare di essere un'isola utopica nella quale siano possibili tentativi sperimentali al di fuori del contesto dei rapporti tra le maggiori potenze. Di tutto questo occorre tenere conto. Ma per decidere nel nostro interesse collettivo. Non per teorizzare la nostra impossibilità a decidere.

posito l'analisi dell'uropeismo del nuovo radicalismo di destra in *La crisi italiana e la destra internazionale*, cit., segnatamente nel cap. III, p. 72-105. « La fine del nazionalismo classico non esclude il riaffiorare di motivi di specificità nazionali nella politica estera italiana. Per esempio è fuori di dubbio che è realistico prendere in considerazione la capacità di tutelare i nostri interessi di paese mediterraneo. Tale realismo si trasformerebbe in velleitarismo qualora — come parzialmente avviene a vari partiti, dai cattolici ai comunisti, dai socialisti ai missini — si insistesse su presunte e mai definite vocazioni "mediterranee" della nostra politica estera ».

¹⁸ È significativa in proposito la seguente dichiarazione di Gianni Agnelli (intervista a « Der Spiegel », riportata dalla stampa italiana il 15 febbraio 1976): « Di tutte le cose che i comunisti italiani sostengono, l'assicurazione che non vogliamo uscire dal campo occidentale appare la più degna di fede ».

ENNIO DI NOLFO
DIECI ANNI DI POLITICA ESTERA ITALIANA

Premessa

I nodi dell'interdipendenza internazionale si risolvono o tagliandoli, o stringendoli più stretti, fino al soffocamento, o dando loro la misura adeguata a essere il supporto di un tessuto robusto. Come recentemente è stato ribadito, il problema è però che, dinanzi a soluzioni così diverse, « ogni uomo e ogni classe devono sapere che posto occupano nella storia, quali sono stati i loro precedenti e dove vogliono arrivare ». Perciò un contributo che non sia soltanto il pretesto per alcune divagazioni gratuite sulla cronaca politica dell'ultimo decennio deve inevitabilmente proporsi di ricollegare, anche a costo di una certa qual pedanteria, gli aspetti contingenti della politica estera italiana con le linee e le esigenze di fondo della stessa.

Questo è tuttavia un proposito non così semplice come può apparirne l'enunciazione; recentemente il tedesco Petersen rilevava la scarsa attenzione dedicata in Italia all'intreccio tra politica estera e politica interna sul piano storiografico. Ancor meno buona è la situazione per i temi cronologicamente più vicini, oggetto fino a poco fa soltanto della cronaca.

Si tratta cioè di intendere la funzione e la direzione della politica estera italiana — delle politiche estere italiane — in riferimento all'assetto interno del paese; di analizzare la consapevolezza, più o meno esistente, di un certo ruolo funzionale a esigenze generali; di collocare questa azione in un ambito solo scarsamente influenzato da essa, individuando i riferimenti esistenti e quelli progettati come obiettivo politico, nonché la corrispondenza di questi ai loro fini; ma soprattutto si tratta di uscire dall'analisi della politica estera in sé, per cogliere la portata reale di scelte che la politica estera in quanto diplomazia esprime.

La politica estera è — in termini generali — l'azione che i gruppi socio-economici presenti in una data comunità statale, siano essi gruppi dominanti o gruppi minoritari, pongono in essere al di fuori di tale comunità al fine di massimizzare i propri valori critici.

Tale azione acquista un carattere operativamente autonomo da quella interna poiché essa tende a combinarsi con azioni analoghe poste in essere da altri gruppi. Non appare possibile oggi, nemmeno per il più incallito storico diplomatico, esaurire il campo delle relazioni internazionali nell'azione dell'organo politico-burocratico espressamente destinato, nell'ambito dell'organizzazione di governo, a tali funzioni, cioè il Ministero degli esteri e la diplomazia. Questi sono, nella migliore delle ipotesi, un paradigma a cui si collegano infinite desinenze. Molto spesso, nei casi di potere politico non specialmente centralizzato, costituiscono solo uno dei veicoli d'espressione: dei valori critici delle forze dominanti il governo.

Bisogna dunque dire che tutti i gruppi sociali ed economici organizzati hanno oggi una loro politica estera mediante la quale essi di norma tendono a rafforzare e difendere il proprio ruolo; e che pertanto le politiche estere sono infinite, con la tendenza a costituire una rete di relazioni globali sempre più fitte, tra le quali le relazioni intergovernative costituiscono un solo filo, per quanto robusto o di diverso colore esso sia. E bisogna aggiungere che questa complessa rete di azioni finisce per convogliarsi in gruppi di azioni o tendenze generali, funzionali di norma agli interessi generali dominanti.

Politica estera e caso italiano

Nel caso dell'Italia, benché paradossalmente dieci anni fa Quaroni si chiedesse — al Convegno Iai su « La politica estera della Repubblica italiana » — se esista una politica estera dell'Italia, e benché, salvo qualche parentesi di progettazione più dinamica, il decennio successivo non abbia portato molti elementi per agevolare una risposta affermativa, applicando i criteri indicati sopra, riesce abbastanza facile verificare il tipo di utilizzazione dell'azione internazionale.

Sin dall'origine di una politica estera « italiana », le azioni dominanti furono rivolte all'obiettivo loro funzionale di rafforzare gli equilibri politico-sociali esistenti; le azioni di opposizione a modificarli e, se possibile, distruggerli. L'obiettivo di politica estera non veniva scisso dalle sue motivazioni interne, anzi la speciale fragilità dell'assetto italiano faceva sì che ripetutamente le azioni inter-

nazionali fossero destinate, senza nemmeno il lusso di qualche formula di mediazione, alla diretta soluzione di problemi interni. L'essemplificazione potrebbe essere naturalmente interminabile. Soffermandosi solo su alcune scelte di fondo sarà facile rilevare in scelte remote, come la Triplice alleanza, o relativamente prossime, come il Patto atlantico, la presenza dominante — così dominante da dare in entrambi i casi l'aspetto di esigenza imposta dal sistema internazionale a ciò che viceversa (come la storia diplomatica ha chiarito) era l'angosciata richiesta italiana — del progetto di cercare sul piano della solidarietà internazionale quella capacità di controlli interni che, senza solidarietà, sarebbe entrata in crisi. Del pari sarà agevole verificare come anche le azioni di opposizione seguissero il medesimo sistema logico: Mazzini e Bismarck; l'antifascismo e gli alleati; il Pci e l'Unione Sovietica: altri episodi di diversa solidarietà internazionale, cioè altre espressioni di o per una politica estera alternativa.

Il caso italiano può essere assimilato a infiniti altri esempi, numerosi forse quanto il numero delle cosiddette piccole e medie potenze. Ma esso acquista una sua unicità, se si tiene presente che tra le ex grandi potenze europee l'Italia resta lo stato dove gli assetti sono rimasti così fragili, al punto che la connessione con il sistema dei rapporti internazionali è stata più frequente, e la capacità di utilizzare i rapporti così posti in essere a vantaggio della soluzione dei problemi della sfera italiana ha spesso dovuto cedere alla circostanza che anche le azioni altrui hanno una funzione propria, tendente ad affermarsi su quella dell'interlocutore italiano. In altre parole, gli specifici problemi italiani dovevano essere sacrificati alle esigenze esterne.

Il problema generale di ogni politica estera si traduce poi in concreto nella necessità per i diversi « attori » di tradurre i « valori critici » loro affidati in azioni, formule, alleanze, soluzioni diplomatiche funzionali alla tutela di tali « valori »: il che implica una chiara consapevolezza — tradotta anche in formule tecniche adeguate, ma non sempre facili da definire o individuare — del modo di essere e di crescere del singolo soggetto; cioè implica un processo d'elaborazione di una linea politica e delle sue alternative. Dove elaborare vuol dire effettiva conoscenza delle esigenze reali di una certa struttura e collegamento con le formule diplomatiche adatte (o alternative).

Da questo punto di vista pertanto i problemi della politica estera italiana non possono essere dissociati, sul piano storiografico, dall'analisi del rapporto di interdipendenza costituitosi durante la formazione dello stato unitario con la società industrializzata europea. Nella creazione dei rapporti di interdipendenza internazionale caratteristica dell'età contemporanea, l'Italia acquistava un suo posto, che non poteva essere modificato senza rischi. Basti ricordare l'esperienza della seconda fase fascista, quando l'essersi visti indotti a tentar di risolvere i problemi della crisi economica e del controllo sociale spezzando i vincoli di interdipendenza con la società industrializzata (politica imperiale e politica autarchica) provocava la crisi di fondo della rappresentatività fascista, distrutta dall'errore compiuto con la scelta di formule di azione internazionale contraddittorie alle esigenze basilari della struttura produttiva.

Il compito delle forze politiche è di evitare questi errori e interpretare queste esigenze, facendo sì che la soluzione dei problemi di gruppo coincida al massimo con la soluzione di problemi dell'intera comunità sociale. E l'analisi del recente passato, così come la diagnosi sul momento attuale devono porsi di fronte a questi nodi.

Il significato della scelta atlantica dell'Italia

Per limitarsi al secondo dopoguerra, il ruolo « positivo » svolto dunque dalla Democrazia cristiana e dalle forze che condivisero la sua politica internazionale (forse più di queste che di quella) può essere ravvisato nella sua « capacità » di interpretare l'esigenza di riparare alle rotture causate dalla guerra, operando il ricongiungimento dell'Italia a quel sistema produttivo a cui essa era stata integrata e dal quale non avrebbe potuto separarsi se non al prezzo di scelte politiche non verosimili nel clima di quegli anni.

Se la scelta atlantica era, tra l'altro, la forma diplomatica della ritrovata interdipendenza col sistema produttivo occidentale l'ipotesi che essa potesse facilitare anche la soluzione degli altri problemi politici italiani — quelli di uno sviluppo « civile » analogo ai modelli rappresentati dalle potenze guida del sistema atlantico — benché in un certo senso caldeggiata dagli stessi americani, come attestarono le coerenti pressioni a favore di alleanze politiche

giudicate adatte a tale scopo, stentò molto a trovare la sua strada. Infatti, da questo punto di vista, l'esperienza centrista, e soprattutto la caratterizzazione che ad essa diede la Democrazia cristiana, rivelò il suo limite nell'incapacità di cogliere i punti di riferimento internazionali non solo per imprimere alla società italiana un ritrovato controllo sociale — movente che aveva dominato la scelta atlantica inducendo al superamento di un neutralismo che appariva più facilmente conciliabile con l'internazionalismo cristiano — ma anche, e proprio grazie ai ritrovati collegamenti internazionali, per lasciar filtrare le motivazioni modernizzatrici che, completando le scelte diplomatiche secondo una visione meno strumentale di queste, provenivano dall'estero, assumendo persino la forma di indicazioni perentorie, collegate alla politica degli aiuti internazionali. Non è perciò un caso che, se si leggono ora le indicazioni programmatiche di allora, vi si ritrovano suggerimenti che potrebbero ancor oggi essere ripresi con segno immutato, come temi programmatici per le formule divenute più urgenti di ristrutturazione neocapitalistica. Le scelte diplomatiche degli anni della guerra fredda risultarono così isterilite e ridotte a pura e semplice garanzia degli equilibri preesistenti e ritrovati, e a presupposto di uno sviluppo economico intenso, ma carico degli squilibri e delle contraddizioni non risolte, propri della società italiana. La politica estera e atlantica dell'Italia veniva nuovamente ridotta — grazie anche al clima deviante della guerra fredda — a strumento e aspetto del dibattito politico interno, col risultato di una dislocazione di responsabilità tendente a trasformare l'Italia in un partner periferico, inutile ai fini dell'elaborazione di linee politiche comuni, utile solo per la posizione geografica e per il controllo di un certo settore dello scacchiere mediterraneo.

La politica estera del centro-sinistra

Se dal punto di vista della politica internazionale il centro-sinistra avesse elaborato una linea funzionale al suo progetto interno, questa linea avrebbe dovuto consistere nell'accettazione e nel consolidamento delle interdipendenze internazionali esistenti — pur con gli adeguamenti dovuti all'affermarsi delle prime forme di sperimentazione europeistica — ma insieme nel recupero di quelle

occasioni di crescita democratica e riforma economica che durante la fase centrista erano state sacrificate. Una politica estera corrispondente a ciò doveva dunque passare attraverso una conferma della solidarietà atlantica, non tanto per il persistere delle circostanze esterne che avevano generato l'alleanza, quanto per il valore simbolico di scelta strutturale che ciò implicava; ma congiuntamente, nell'ambito di tale conferma, grazie anche al momento riformistico attraversato dagli Stati Uniti in coincidenza con la nascita del centro-sinistra in Italia, doveva e poteva restituire alla politica estera italiana la sua funzione storicamente specifica, di essere, se non strumento per la proiezione esterna dei valori critici dei gruppi dominanti italiani, per lo meno uno degli strumenti mediante i quali tali gruppi operavano quel raggiungimento dei loro rapporti, denominato politicamente come centro-sinistra.

Ci si può dunque chiedere legittimamente se questi aspetti del progetto politico del centro-sinistra trovassero qualche spazio e qualche inizio di verifica o se le « innovazioni » recate dalla politica estera del centro-sinistra si collocassero su un terreno velleitario o incongruo. Cioè se i progetti di riforma economica e modernizzazione sociale — i problemi lasciati senza soluzione dall'esperienza centrista — i quali indubbiamente qualificarono il disegno del centro-sinistra, trovassero anche nella politica estera — oltreché nelle varie innovazioni tentate in politica interna — maggiori possibilità di affermarsi, per il fatto di essere abbastanza coerenti con l'assetto di cui l'Italia faceva parte e non essendo ammissibile che un'Italia perennemente alle prese con problemi di modernizzazione fosse preferibile per il resto del sistema occidentale a un'Italia che avesse finalmente risolto le sue contraddizioni strutturali; o ci si può chiedere, per converso, se la politica estera fosse ridotta a un rango ancor meno significativo d'utilizzazione, cioè al rango di rappresentazione delle sceneggiate d'occasione suggerite dalla cronaca.

La presente nota, che verosimilmente viene scritta nel momento del definitivo tramonto della formula del centro-sinistra, non può sfuggire alla constatazione del « misuse » se non addirittura del mancato uso della politica estera in senso razionalmente funzionale a qualcuno degli obiettivi politici del centro-sinistra. Sarebbe infatti difficile dire che, anche nel momento critico della scadenza ventennale del Patto atlantico, nel 1969, si manifestasse molto di

più che uno sterminato chiacchiericcio, esauritosi all'indomani stesso della circostanza cronologica, quasi che il problema non meritasse invece un ripensamento del ruolo italiano nel sistema di cui si fa parte. Un senso di timida soggezione verso le forze dominanti la Nato, talora spiegabile ma spesso ingiustificata o infondata, fece sì che apparisse uno sforzo conclusivo o un grande successo l'interpretazione « difensiva » dell'Alleanza atlantica, quando invece tale interpretazione era l'espressione naturale, e quindi scontata, dell'affermarsi della politica di distensione succeduto alla crisi cubana, allorché anche i più restii videro che la guerra fredda era finita e incominciava l'epoca del condominio bipolare. Probabilmente fu un successo delle forze conservatrici interne al centro-sinistra drammatizzare la portata di questa interpretazione. Ma questo fatto stesso diede come la sensazione che si fosse ottenuto il massimo possibile e desiderabile; sicché mancò ogni tentativo di « usare » la politica estera ai fini di un migliore successo della strategia del centro-sinistra; cioè per individuare — non episodicamente ma sistematicamente — i nodi dell'interdipendenza e ripensarli a fini costruttivi, per individuare quelle forze politiche economiche e sociali — presenti spesso con ruoli di controllo nel sistema occidentale — più direttamente interessate al successo degli obiettivi strategici del centro-sinistra e per coordinare con esse un uso di risorse e l'adozione di iniziative coerenti ai progetti di fondo. Fossero le resistenze più o meno inconscie alla modernizzazione economico-sociale interpretate dalla Democrazia cristiana, o fosse la diffidenza di fondo con cui il Partito socialista guardò spesso alla possibilità di una collaborazione positiva con il mondo borghese, sta di fatto che — così come per tanti aspetti puramente relativi alla politica interna — la politica internazionale del centro-sinistra risultò in definitiva priva di senso strategico come azione politica e anche assai meno efficace di quella dell'età centrista. Sicché le iniziative italiane del decennio appaiono riconducibili, più che a un disegno, a rappresentazioni simboliche.

Gli esempi più « rilevanti » della politica estera del centro-sinistra

Certo, a chi è stato affidato il compito di sintetizzare una decade di politica estera italiana competerebbe l'obbligo di indicare espres-

samente fasi e sviluppi della cronaca politica. Tuttavia tale obbligo acquista, dopo quanto si è detto, il significato di individuazione di ciò che è scarsamente distinto; sicché tale compito può limitarsi a poche rapide indicazioni.

Non importa tanto rilevare le continuità programmatiche rispetto al periodo centrista, o l'assenza di scelte di fondo tali da dare evidenza a un ipotetico « nuovo corso », aspetti, questi, non necessariamente limitativi, quanto importa verificare l'assenza, già affermata in senso generale, di scelte funzionali al centro-sinistra.

Movendo dal generale al particolare, la solidarietà atlantica fu confermata, senza che le interpretazioni difensivistiche avessero qualche evidente rilievo nelle cose. Se l'avvicinarsi della scadenza del 1969 aveva affacciato qualche nota di ripensamento, la vicenda cecoslovacca del 1968 funzionò efficacemente per contenere i dubbi e ridare fiato all'ovvietà della formula distensione = stabilizzazione. Nenni lo teorizzava durante la sua seconda esperienza come ministro degli esteri, quando affermava di considerare « il Patto atlantico, nella sua interpretazione difensiva e geograficamente delimitata, il fattore essenziale della sicurezza del paese », e di accettarne gli obblighi proponendosi « di svolgerli nel contesto di una politica generale volta a creare e a consolidare condizioni di sviluppo pacifico nelle relazioni internazionali, tali da fare dei blocchi un fattore di equilibrio e non di rottura, così da avviarli al loro superamento ». Era il clima dal quale era scaturito, prima della crisi cecoslovacca, il Trattato di non proliferazione nucleare del luglio 1968 e dal quale fu reso possibile il negoziato che lentamente, tra il 1972 e il 1975, portò alla conclusione della Conferenza per la sicurezza: episodi nei quali il contributo italiano fu, al di là di certe esitazioni nazionalistiche, politicamente o tecnicamente rilevante, ma anche tutto interno a una logica che in nulla differiva dalla logica delle esperienze precedenti o dalla logica degli schieramenti. Né sfuggirono di fatto a questo stesso schema i maggiori segni della volontà italiana d'adattarsi al clima della distensione, con il riconoscimento della Repubblica popolare cinese, prima lentamente predisposto all'Onu, poi avviato da Nenni nel gennaio 1969, ma deciso solo quasi due anni dopo, nel novembre 1970, e con il riconoscimento della Repubblica democratica tedesca, nel gennaio 1973, poiché entrambi riconducibili a precisi mutamenti esterni: il primo all'affiorare del policentrismo kissingeria-

no, il secondo al successo della « Ostpolitik » brandtiana. Nel medesimo ambito si collocano la politica dei buoni rapporti bilaterali con l'Unione Sovietica, avviata nell'ottobre 1972 con la visita di Andreotti a Mosca e salutata quasi come un « giro di valzer », ma ben presto rientrata nel contesto della normalizzazione distensiva, o l'inizio di contatti diretti con la Cina, con la visita a Pechino del ministro Medici, nel gennaio 1973.

Non ci fu, in altre parole, un « uso » diverso della politica estera; così come non ci fu la capacità di sfruttare, almeno finché la crisi energetica non rese manifeste le difficoltà dell'integrazione, le occasioni offerte dalla struttura europea, dalla quale nondimeno provenivano energiche spinte modernizzanti.

Certo, se il senso di una politica estera potesse misurarsi in termini di chilometri di viaggio aereo compiuti dai ministri responsabili, o in termini di buone relazioni con i vicini immediati, alcuni periodi di speciale attivismo ministeriale non facilmente decifrabile, o la situazione dei rapporti con l'Austria e la Jugoslavia (specialmente, nel secondo caso, dopo gli accordi dell'autunno 1975) darebbero un'immagine soddisfacente. A loro volta, le innumerevoli proclamazioni di volontà di operare per la pace esprimevano sentimenti nobili e propositi elevati di contribuire a un miglioramento democratico del sistema internazionale: come quando si prendeva posizione contro certi aspetti dell'azione dell'Unione Sovietica in Cecoslovacchia o degli Stati Uniti nel Vietnam e Nenni, vice-presidente del Consiglio, spiegava gli uni col rifiuto sovietico « di accettare un corso politico fondato sulla libertà », mentre Saragat, presidente della repubblica, non esitava a dire a Nixon: « Se l'America riprende i bombardamenti di Hanoi, sarebbe come se bombardasse Roma, Parigi o Londra ». Ma questi episodi, insieme con gli altri che si potrebbero attingere dalla cronaca, presi nel loro insieme appaiono invece distaccati da un indirizzo complessivo, che li qualifichi come rilevante contributo italiano alla soluzione di problemi esterni, o come contributo italiano alla soluzione di problemi italiani. La stessa evoluzione del partito socialista dalle posizioni neutralistiche a quelle dell'atlantismo difensivo, essendo motivata da un criterio che si potrebbe definire analogo a quello togliattiano del 1944 (accettazione di un quadro internazionale non modificabile, pur di conseguire risultati interni fondamentali, sul terreno della lotta al nazismo e della « democrazia progressi-

va »), non metteva in discussione la cosiddetta « collocazione internazionale » dell'Italia, certo nell'auspicio che questa rinuncia rendesse possibili le riforme. Ma l'insuccesso di questa strategia interna, con l'incepparsi, a partire dal 1964, e poi con il bloccarsi del meccanismo di crescita economica pur anche selvaggia — e con il serpeggiare della crisi politica che dal 1968-69 acquistò caratteri di sempre più profonda gravità — rende inevitabile una conclusione: la scelta internazionale compiuta resta, ma non ci sono i benefici interni che si pensavano possibili mercé l'accettazione di essa. I problemi della società italiana si pongono nella loro drammatica gravità, richiedendo nuove scelte interne, nessuna delle quali tuttavia sfugge all'interdipendenza rispetto a un quadro internazionale mutato per il deteriorarsi della distensione e per la crisi dell'economia e delle istituzioni europee, specialmente dopo l'autunno 1973.

La politica estera italiana tra interdipendenza e condizionamento

Spicca, in tale contesto, lo svolgimento, nell'ambito dell'ipotesi del « compromesso storico », di un processo, per opera del Partito comunista, analogo a quello già vissuto dal Partito socialista: decolorazione del profilo internazionale, in quanto visto nei suoi aspetti diplomatici; accettazione delle interpretazioni difensivistiche dell'Alleanza atlantica, auspicio di una progressiva scomparsa dei blocchi e delle alleanze militari dell'Europa, manifesto interesse alla politica europeistica, il tutto evidentemente pensato per evitare che l'ipotesi di un ruolo diretto del Pci nella soluzione dei problemi interni italiani acquisti un carattere destabilizzante dal punto di vista internazionale, e possa anzi venir considerato quasi come un recupero, più credibile perché basato su forze più robuste, dello stesso progetto del centro-sinistra, con gli adeguamenti del caso.

Il punto critico di questo approccio risiede tutto nel fatto che esso, nonostante l'apparente vivacità di un dibattito che resta — con poche eccezioni — circoscritto alle enunciazioni esteriori dei problemi, relega sullo sfondo, come una scenografia che non si vuole toccare, proprio ciò che deve essere toccato, poiché il chiarimento dei nodi di interdipendenza con un certo sistema produttivo costituisce un passaggio preliminare per dare poi alle formule di-

plomatiche, e alle loro ripercussioni interne, un senso voluto: cioè per evitare insuccessi analoghi a quelli che sono stati registrati.

Infatti, posto che il problema della distensione, cioè della necessità di evitare fenomeni destabilizzanti degli attuali rapporti di forza in Europa, al di là delle accentuazioni elettorali, non si risolve, per i paesi minori dei due blocchi, in una diminuzione dei condizionamenti ma, se mai, tende a tradursi in un'intensificazione degli stessi mercé il motivo nobilitante della pace, il problema di ogni mutamento di rapporti politici interni rende sostanzialmente irrilevante il discorso sulle scelte di schieramento. Questo rappresenta una specie d'omaggio simbolico offerto alle regole del gioco, ma ha significato solo in termini propagandistici. I problemi reali sono viceversa di due generi diversi: riguardano da un lato la soggettiva disponibilità politica delle potenze che guidano il sistema occidentale (Stati Uniti, Germania, struttura europea) ad accettare tale mutamento di rapporti politici interni: disponibilità che in svariati sensi è sottratta — benché non totalmente — al controllo italiano, e perciò esterna alla presente valutazione; e dall'altro la capacità delle forze politiche italiane interessate al mutamento di affrontare costruttivamente i nodi dell'interdipendenza e del condizionamento.

Se il senso di un'azione internazionale è quello generale e storicamente concreto che è sopra stato delineato, un mutamento che abbia come obiettivi la ripresa della crescita economica passante attraverso un sacrificio delle aree improduttive e parassitarie, e qualificata da alta produttività ed elevati contenuti tecnologici, deve inevitabilmente porsi in modo concreto il nodo dell'interdipendenza politica ed economica. Infatti la crisi italiana sembra oggi prospettare tre sviluppi. In primo luogo lo sviluppo meno favorevole, cioè il persistere del declino, il deteriorarsi degli equilibri economici, l'emarginazione. Questa prospettiva ha una politica estera che le è funzionale, e che accade di sentire esprimere anche da personalità di prima grandezza, allorché esse vaticinano di ruoli mediterranei di un'Italia autonoma e libera dalle sudditanze internazionali, trascurando il non modesto dettaglio che l'epoca dell'esportazione di merci a basso costo, di lavoro a modesto contenuto tecnologico è chiusa da un pezzo in una regione, come quella mediterranea, dove domina la concorrenza dei costi e persino il divario tecnologico è messo in questione per ciò che afferisce al-

l'Italia. L'interdipendenza, frutto di uno sviluppo più che secolare, cesserebbe di porsi nei modi della partecipazione a un sistema produttivo di sviluppo, con l'effetto di sottrarre l'Italia a ciò che gli slogan definiscono la divisione internazionale del lavoro nella società capitalistica, offrendo in cambio l'ipotesi di un ristagno emarginante e fonte di tensioni sociali probabilmente culminanti in soluzioni autoritarie.

Una seconda ipotesi sarebbe quella collegata all'incapacità di compiere da soli le scelte indispensabili alla ripresa e al successo della tattica di persuadere, per motivazioni diplomatiche, strategiche e finanziarie, dell'opportunità di somministrare all'Italia una misura di aiuti tale da superare la crisi attuale e ridare al sistema economico italiano quella capacità di crescita che restituirebbe respiro anche alla società civile e politica. È verosimile che questa ipotesi, così fisiologicamente spontanea per molta parte del mondo politico italiano, porterebbe con sé non il rafforzarsi dell'interdipendenza, ma il trionfo della dipendenza quasi coloniale, poiché implicherebbe la disponibilità-capacità di controllare le tensioni sociali in regimi politici consonanti alle esigenze di chi somministra un aiuto che diverrebbe indispensabile e la cui alternativa sarebbe il soffocamento.

La terza ipotesi è senza dubbio la più difficile, ma appare la sola adeguata ad affrontare i nodi dell'interdipendenza, cioè della politica estera reale, tenendo insieme presenti i valori critici espressi dai settori più vitali — in ogni senso — della società italiana. Essa implica la capacità di ritrovare autonomamente la forza politica necessaria per compiere le scelte inevitabili, per far pagare i costi che devono essere pagati al fine di ridare slancio al meccanismo della crescita economica, cioè la forza per colpire, come diceva recentemente Claudio Napoleoni, « interessi di persone che sono collocate molto diversamente sulla scala sociale » compiendo un'operazione « politica e di politica economica » che non può essere « un'operazione di concordia nazionale »; la forza per distinguere, cito ancora Napoleoni, al di là del « singolare interclassismo » che anche le forze di sinistra hanno alimentato, « la realtà produttiva e la realtà improduttiva ». Ma tale operazione autonoma implica un rischio, magari per la suggestione di tradizioni politiche o per la forza di esistenti collegamenti internazionali o per deformazione inconsapevolmente autarchica o per carenza d'elaborazione critica

o per semplice forza d'inerzia: il rischio che i vitali vincoli d'interdipendenza, ai quali resta purtuttavia condizionato il successo di qualsiasi sforzo di rinascita d'una economia prevalentemente basata sulla trasformazione e sul commercio internazionale, con l'Europa e con il sistema dei paesi altamente industrializzati si allentino o si spezzino. Viceversa la consapevolezza che tali legami danno senso al modo di essere economico, sociale e civile dell'Italia deve dominare le difficili scelte del momento, poiché è solo una seria riscoperta del loro modo di essere che permette di verificare che l'esser parte di un sistema fortemente industrializzato è incompatibile con l'esistenza di forme di parassitismo patologiche, con una pubblica amministrazione paralizzata, con servizi sociali inefficienti. Volersi porre al margine di questi collegamenti significa rovesciare la tendenza che, nonostante gli arretramenti e le crisi, ha trasformato l'Italia in uno stato quasi moderno, e significa muoversi in senso contrario a quello seguito, pur con svariate formule politiche, dagli stessi paesi in via di sviluppo.

Né, infine, tale operazione autonoma è incompatibile con la democrazia politica intesa nel senso pluralistico ora unanimemente accettato. Essa anzi costituisce il tessuto grazie al quale possa rinnovarsi l'occasione per il nostro paese di essere insieme una moderna democrazia politica e una moderna democrazia economica, intimamente legata all'Europa occidentale e capace d'essere amica dell'Europa orientale, cosicché venga posta in essere una politica estera che serva alla soluzione dei problemi dei gruppi sociali italiani, secondo i nuovi equilibri che tra questi si vanno delineando, e non sia soltanto accademia, o gestione di affari ordinari, o astuto barcamenarsi tra fornitori di capitali, produttori di tecnologia e produttori di materie prime, senza vedere che il problema non è quello di dare un colpo al cerchio e uno alla botte, ma quello di avere qualcosa da offrire agli uni e agli altri.

PARTE SECONDA

L'ECONOMIA

JOHN PINDER

IL NUOVO DISORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE E LE SUE CONSEGUENZE PER L'ITALIA

Premessa

La posizione ortodossa neoclassica spiega il nuovo disordine economico come il risultato dell'indisciplina monetaria. Secondo questo punto di vista l'età dell'oro degli anni cinquanta e sessanta è stata interrotta da una inflazione causata dal deficit di dollari intorno alla fine di tale periodo. L'incontrollato boom dei prezzi delle materie prime dal 1973 al 1975 e lo sfruttamento del loro potere di mercato da parte dei paesi dell'Opec durante tale boom sono da attribuire alla scorta eccessivamente larga di danaro internazionale rappresentato dalla fuoruscita dei dollari. Se i governi dei principali paesi industrializzati hanno il coraggio di imporre di nuovo la disciplina monetaria, possiamo tornare all'età dell'oro della stabilità e della prosperità, assicurate dal sano controllo della domanda globale in ciascun paese e, internazionalmente, dal progresso continuo verso il libero mercato e, infine, verso la fissazione delle parità del cambio.

Questo è il punto di vista di un largo numero di rispettabili studiosi. Ma lo scopo di questo lavoro è proprio quello di dimostrare che è un punto di vista profondamente sbagliato e che può condurci al disastro: che la situazione turbolenta dell'economia attuale non è causata da uno o due casi di indisciplina monetaria, ma da un accumularsi di disfunzioni nel sistema di mercato, di una portata tale che impone l'organizzazione dei mercati e programmi economici, come principio essenziale, nel controllo della nostra economia, non come un'eccezione ad una politica in generale non liberale.

I mercati affetti da disfunzioni

Le violente fluttuazioni dei mercati delle materie prime e dei mercati monetari sono un fatto che si osserva negli anni settanta così come lo si osservava negli anni trenta. Il prezzo di un certo nume-

ro di merci è aumentato di sei volte tra il 1973 e il 1974. Le ragioni di scambio della Gran Bretagna, che danno una misura adeguata del rapporto tra i prezzi dei prodotti finiti e quelli delle materie prime, si sono deteriorate di un quarto. La stabilità monetaria è sconvolta da movimenti addirittura di un miliardo di dollari rovesciati su un centro come Francoforte nel giro di mezz'ora. Pare probabile che lo straordinario comportamento di questi mercati sia stato condizionato tanto da uno strano miscuglio di elasticità e rigidità nella domanda e nell'offerta, quanto da errori macroeconomici dei ministeri del tesoro e delle banche centrali. Nella misura in cui sono responsabili gli errori di gestione della domanda globale, è probabile che i ministeri del tesoro e le banche centrali continueranno a commettere ancora errori di tal genere in futuro; e conseguentemente appare auspicabile escogitare ulteriori mezzi di controllo per limitare la violenza esercitata sull'intera economia.

Il terremoto nel mercato delle materie prime e in quello monetario è stato il più spettacolare. Ma la combinazione di cambiamenti repentini e di aggiustamenti lenti ha sconvolto diversi settori della nostra industria che sono la spina dorsale delle nostre economie industriali e degli scambi internazionali. I cambiamenti sono rapidi non solo a causa del ritmo dello sviluppo tecnologico, ma anche a causa del ridursi di un'economia internazionale in cui vi sono tanti livelli, tassi di incremento e tipi di economia. Con l'irrompere di importazioni da paesi a bassi salari come Hong-Kong o da paesi con un alto tasso di sviluppo come il Giappone, settori industriali in Europa e Nord America del tutto disparati, come tessili, vestiario, calzature, radio e televisione, acciaio, costruzioni navali e automobili, vengono rapidamente depressi. Intere regioni come il New England o il nord dell'Inghilterra possono, come risultato, perdere la spinta economica e declinare verso la stasi e la disoccupazione grave. D'altro canto, regioni meno sviluppate che sono esposte alla concorrenza con quelle che hanno successo industriale (e che sono più sviluppate) possono rimanere depresse per decenni e persino per secoli. Abbiamo qui l'esempio non solo dell'Italia meridionale e dell'Irlanda meridionale, ma anche di quasi tutti i due terzi meridionali della popolazione mondiale.

Per questi settori e queste regioni, che costituiscono il grosso

dell'economia mondiale, l'aggiustamento — senza una guida — da parte del meccanismo di mercato è difficile e lento. A causa dell'ampiezza delle differenze tra le economie e il ritmo dei cambiamenti economici, gli aggiustamenti necessari non debbono essere marginali, ma di ampia portata; e nel mondo com'è, a differenza del modello economico classico, tali adattamenti sono lenti perché i fattori della produzione non sono mobili. Le dotazioni di beni capitali e manodopera specializzata relativa sono specifici rispetto agli scopi a cui sono destinati ed adattarli a nuovi scopi può essere costoso, può richiedere molto tempo o essere addirittura impossibile. Per cui molte industrie nella maggioranza dei paesi si trovano di fronte alla rovina a meno che il mercato non venga controllato e vi sia una politica di aiuti che crei i necessari aggiustamenti.

Il problema dello sconvolgimento e del caos nel mercato dell'economia è diventato più grave con l'aumento delle proporzioni e della specializzazione. L'economia moderna è diventata come un gigantesco orologio svizzero con una miriade di parti collegate tra di loro. Con un'interdipendenza talmente stretta un danno causato ad una parte può rapidamente causare danno ad altre; e ciò non solo ingigantisce il caos causato da forze di mercato autonome, ma apre anche la strada allo sfruttamento del potere di mercato in diverse parti dell'economia.

Si considera generalmente che ciò consista nell'uso del potere di monopolio e di oligopolio fatto dalle grandi imprese, dai grandi sindacati e dai governi potenti; e queste sono senza dubbio le influenze predominanti nell'economia moderna. Ma il nostro gigantesco meccanismo di orologio contiene anche molte parti piccole che sono essenziali perché esso funzioni: piccole ditte che producono una parte che è essenziale per il montaggio di un articolo prodotto in serie; piccoli gruppi di operai che possono far arrestare un vasto complesso industriale; governi di piccoli paesi che, singolarmente o collettivamente, controllano le forniture di un materiale di importanza vitale.

È perché questo è il mondo in cui viviamo, e non quello della concorrenza perfetta, che i paesi dell'Opec possono aumentare di cinque volte il prezzo del petrolio; che qualsiasi trauma subito dal moderno sistema economico (e quale economia moderna è immune da traumi?) può ripercuotersi nella spirale salari-prezzi, dove la spinta a salari più alti da parte dei lavoratori che possiedono un

potere di mercato è trasmessa attraverso la spinta dei prezzi delle imprese oligopolistiche di nuovo ad un'ulteriore spinta verso più alti salari da parte dei lavoratori-consumatori frustrati. È perché viviamo in questo mondo oligopolistico — in cui un piccolo numero di imprese, che spesso assorbono enormi investimenti, possono fornire un solo prodotto all'intero mercato — che larghi settori dell'industria, come quello chimico, automobilistico e delle costruzioni navali, possono soffrire per anni di eccesso di capacità dopo un periodo di eccesso di investimenti.

Poiché coloro che possiedono un potere di mercato possono difendersi meglio contro la restrizione della domanda globale, la disciplina monetaria ha la conseguenza di distorcere l'economia in loro favore e di affrettare la loro oligopolizzazione; inoltre, poiché in paesi con sindacati potenti gli operai hanno un grosso potere di mercato, ne derivano distorsioni per l'economia nella direzione dei bassi investimenti. Senza alcun controllo sui prezzi e sulle entrate, e senza programmi di investimento, la tendenza verso l'inflazione, la disoccupazione e l'impiego sbagliato delle risorse non può non aumentare.

Parallelamente all'aumento del potere di mercato si è verificato un uso sempre maggiore del potere politico a fini economici. Con l'esperienza dell'azione all'interno della democrazia pluralistica, i sindacati, le imprese e le associazioni di commercianti sono diventati dei veri e propri gruppi di pressione nell'interesse di coloro che rappresentano; e la base elettorale si allontana quando il governo non fornisce puntualmente pieno impiego, prezzi stabili e prosperità in aumento. La gente si rifiuta di essere vittima delle forze di mercato, siano esse « naturali » o « artificiali » e ha scoperto che può assicurarsi l'uso del potere pubblico per farsi proteggere. La gente chiede la svalutazione, il controllo sulle importazioni o sugli scambi invece della disoccupazione o della deflazione; chiede la protezione delle importazioni o sussidi piuttosto che la disoccupazione ed una economia stagnante per certi settori o regioni. I governi si mostrano sensibili a queste richieste perché tale è la logica del sistema democratico; e laddove non reagiscono positivamente, gruppi di produttori come i coltivatori vinicoli francesi possono andare al di là della legge.

I neoclassici ammettono che esistono mercati non equilibrati, potere di mercato e resistenza politica alle forze di mercato, ma as-

sumono che tali fattori non siano abbastanza importanti da impedire che il meccanismo del mercato non controllato funzioni come deve, purché la domanda globale sia sotto controllo. Il mio rifiuto di questo punto di vista si basa in parte sull'accumularsi di prove circa i vari modi in cui i meccanismi di mercato non riescono a funzionare, come è ovvio che sia nel sistema neoclassico; e in parte sul fallimento della gestione economica neoclassica nell'impedire l'exasperarsi, nell'ultimo decennio, delle tendenze all'inflazione e alla disoccupazione, ambedue causa ed effetto l'una dell'altra in un rapporto circolare.

Necessità di un'organizzazione di mercato e di pianificazione economica sia interna che internazionale

Se tale è la natura del nuovo disordine economico, non lo si supererà a meno che la gestione della domanda globale non venga completata da un nuovo tipo di controllo concepito in modo da ovviare al cattivo funzionamento in diversi mercati. Politiche dei redditi e dei prezzi, che sono state applicate in maniera spasmodica in un certo numero di paesi europei, saranno necessarie su base permanente. Vi sarà bisogno di programmi di investimento del tipo di quelli usati durante il periodo più attivo dell'esperienza di pianificazione francese. L'organizzazione dei mercati delle materie prime, e forse dei mercati di alcuni dei prodotti più omogenei come acciaio e prodotti chimici di base, dovrà essere considerata dagli economisti come una necessità universale invece che come una aberrazione politica causata dai riprovevoli istinti protezionistici dei produttori. Si dovranno applicare politiche monetarie e di bilancio, non solo globalmente, ma selettivamente per influenzare singoli mercati.

Molte di queste politiche vengono naturalmente già applicate in quasi tutti i paesi industriali avanzati. Ciò che manca è un sistema economico teorico su cui basare questa economia mista fatta di iniziativa indipendente e di potere pubblico, per un sistema coerente di gestione micro e macroeconomica che faccia migliorare i mercati anziché peggiorare i loro difetti di funzionamento. Tra i paesi occidentali, la Francia e la Svezia sembra che abbiano quasi raggiunto la mescolanza ideale; e, nell'Europa orientale, l'Ungheria

e la Polonia pare che la stiano raggiungendo. In un qualche punto nel quadrilatero formato dai sistemi di questi quattro paesi può trovarsi la mescolanza giusta di linea politica ideale per l'economia industriale avanzata. Analogo al bisogno di una nuova gestione economica dell'economia interna vi è un bisogno di controllare le forze di disgregazione nei mercati internazionali delle monete e delle merci, nello scambio dei prodotti industriali finiti e nella trasmissione delle fluttuazioni cicliche che intensificano l'inflazione e la disoccupazione. Qui bisogna distinguere tra due principali metodi di controllo: l'isolamento delle economie nazionali da quelle internazionali, oppure l'integrazione delle politiche nazionali in un sistema comune di controllo internazionale.

Tra i due metodi l'isolamento è quello che ha possibilità migliori, poiché per esercitare un controllo occorrono istituzioni governative e le istituzioni nazionali sono di gran lunga più forti di quelle internazionali. Né la teoria economica può offrire alcun aiuto, poiché le teorie di economia internazionale sono rimaste molto indietro, anche rispetto al filone principale dell'economia neoclassica, nel riconoscere il bisogno di un controllo. Tuttavia, sia dal punto di vista politico che economico, si ritiene comunemente che l'isolamento implichi gravi costi.

Il costo economico di nuove misure di isolamento dipende dal grado di compenetrazione reciproca delle economie interessate. Per i membri della Comunità europea, i cui scambi reciproci equivalgono a un decimo del prodotto lordo della Comunità, la compenetrazione è già enorme ed il costo di invertire il processo sarebbe altrettanto grande. Un altro 10% del prodotto lordo della Comunità viene esportato a paesi terzi: circa il 2% agli Stati Uniti e circa l'1% alle altre principali regioni e continenti. Le importazioni sono di portata simile, ma alcune sono importanti qualitativamente per l'economia della Comunità, come dimostrò la minacciata interruzione delle forniture di petrolio dopo la guerra del Kipur. Gli Stati Uniti dipendono meno dagli scambi e le esportazioni coprono circa il 5% del prodotto nazionale lordo. Ma la funzione che ha il dollaro come valuta internazionale ed i legami profondi delle multinazionali americane con l'economia internazionale rendono l'isolamento una politica pericolosa per gli Stati Uniti. L'Unione Sovietica, che ha solo il 2 o 3% del prodotto nazionale lordo nel settore internazionale, è molto più autarchica.

Il problema a questo proposito è se un minore isolamento non potrebbe condurre ad una vita migliore per il cittadino sovietico.

Gli accertamenti degli economisti dei vantaggi della liberalizzazione e delle perdite dell'isolamento servono poco, poiché i neoclassici hanno indirizzato molti sforzi a cercar di misurare gli effetti « statici » ma pochi a valutare gli effetti « dinamici » sullo sviluppo economico; e i marxisti, per quanto assumano che gli effetti dinamici della divisione internazionale del lavoro siano estremamente importanti, non hanno tentato di misurarli. Né gli specialisti di scienze politiche hanno offerto alcun aiuto nello stabilire i costi politici dell'isolamento economico. Qui, come per le teorie economiche, non ci rimane che formarci un giudizio basato sul buon senso, che comunemente consiste nell'affermare che l'isolamento porta con sé rischi economici e politici che dovrebbero essere evitati.

Tale giudizio può essere dovuto in parte ad un eccessivo attaccamento al principio della concorrenza perfetta. All'interno delle nostre economie nazionali, la differenziazione in favore di regioni o settori più deboli è diventata normale; sarebbe sorprendente se ciò non si riflettesse anche in distinzioni fra le frontiere nazionali. Se la tesi di questo lavoro è esatta, questo tipo di interventi sul mercato dovrebbe aumentare e una politica volta a massimizzare il benessere a livello internazionale tenderà ad usare strumenti che al momento vengono considerati protezionistici. Ma se tali misure non vengono accettate come giustificabili per massimizzare il benessere internazionale, esse possono condurre ad un circolo vizioso di ritorsioni di misure protettive, da cui l'isolamento con i suoi costi economici e politici. Vi è perciò una spinta universale tra i paesi industriali avanzati a cercare metodi per affrontare problemi economici internazionali mediante la gestione economica a livello internazionale piuttosto che mediante l'autarchia nazionale.

Le implicazioni politiche della gestione economica internazionale

Se la gestione economica interna è diventata difficile perché i vecchi strumenti sono diventati inadeguati a controllare i nuovi problemi, le difficoltà della gestione economica internazionale sono molto maggiori. Non solo mancano gli strumenti e la conoscenza

di come si possano usare, ma le istituzioni del potere pubblico sono totalmente inadeguate.

Il metodo istituzionale fondamentale è quello della cooperazione e delle trattative tra governi, nella cornice di organizzazioni internazionali più o meno prive di peso. Data la necessità di un accordo più o meno unanime è molto difficile raggiungere decisioni precise ed efficaci. Quest'ultime devono generalmente essere eseguite dai governi membri, cosa che, poiché molte decisioni devono essere aperte all'interpretazione alla luce di cambiamenti di circostanze, generalmente porta a risultati non precisi e deboli. Nella misura in cui si agisce efficacemente, tale azione tende a dipendere da un rapporto di egemonia e di dipendenza: gli Stati Uniti in rapporto ad altri paesi occidentali, laddove i Nove non agiscano come Comunità europea; l'Unione Sovietica in rapporto all'Europa orientale; potenze industriali « metropolitane » in rapporto a molti paesi in via di sviluppo. Questo è il contrario di un sistema democratico, ma può funzionare fintanto che i paesi più deboli lo accettano. Se essi diventano più forti, come è successo ai membri della Comunità quando si sono uniti, o se rifiutano di accettare l'egemonia, come la Francia ha fatto in Occidente e la Romania fa in Oriente, la capacità del sistema di gestire l'economia mondiale è messa a dura prova.

Laddove vi è interdipendenza senza egemonia, poiché la compenetrazione è alta e non vi è una potenza preponderante tra gli stati membri, è possibile immaginare una politica di integrazione attraverso istituzioni politiche che vanno al di là del processo di trattative tra i governi. Tali sono le possibilità della Comunità europea, in cui esistono le condizioni di integrazione politica e di federazione. Vi è un grado piuttosto alto di compenetrazione. Vi sono sistemi politici ed economici simili. Vi sono livelli economici simili, per quanto l'importanza di questo fattore può essere ridotta se si comprende l'importanza del principio della differenziazione regionale nelle politiche economiche. Non vi è una potenza egemone; perché per quanto la Germania abbia ancora l'economia più forte, la Francia la sta rapidamente raggiungendo e la Gran Bretagna e l'Italia potrebbero avere lo stesso peso se superassero i loro problemi politico-economici. Le istituzioni della Comunità hanno già una capacità che va al di là di quella delle altre organizzazioni e segretariati internazionali; inoltre, con le prospettive

di un ruolo più ampio del Parlamento europeo, esse possiedono la possibilità di sviluppi ulteriori. Ciò che è mancato finora è stata la volontà politica di dare alla Comunità gli strumenti di cui ha bisogno per gestire una economia industriale avanzata e per rafforzare le istituzioni in modo che le linee di azione possano essere scelte e messe in atto per lo meno con la stessa efficienza con cui ciò viene fatto dai governi nazionali.

Esistono perciò molte delle condizioni che dovrebbero rendere possibile agli stati membri di dare alla Comunità le istituzioni e gli strumenti di cui ha bisogno per una gestione efficiente dell'economia della Comunità. Ma lo faranno effettivamente? Ciò dipende da quanto essi pensano che i sistemi nazionali autonomi siano inadeguati a gestire l'economia della Comunità; da quanto acutamente avvertano il bisogno di agire come un tutto per bilanciare la potenza economica degli Stati Uniti, del Giappone, dell'Unione Sovietica e dell'Opec, e dal tipo di direzione politica che emerge negli stati membri. Dipende anche dalla percezione contemporanea dei nostri problemi economici e dal modo per risolverli. Se la tesi di questo lavoro è esatta, vi sarà la sensazione sempre crescente che è necessario un sistema più forte di gestione economica collettiva di tali economie moderne interdipendenti.

Nel gruppo più vasto di paesi industriali avanzati, che approssimativamente costituiscono l'Ocse, vi è anche un'attività di sistemi politici ed economici, una interpretazione economica significativa ed una infrastruttura di istituzioni internazionali come Gatt, Fmi, e la stessa Ocse. Ma le affinità, la compenetrazione e le istituzioni sono nell'insieme più deboli che all'interno della Comunità europea. Il sistema ha funzionato bene per tutti gli anni cinquanta e sessanta perché gli Stati Uniti erano abbastanza forti da fornire un'egemonia e le teorie neoliberali di Bretton Woods non erano ancora passate di moda. Ma la Comunità europea e il Giappone sono sorti come potenze dallo stesso peso; la formula classica di Bretton Woods per la gestione dell'economia internazionale è stata superata da un nuovo mondo rozzo di mercato, affetto da disfunzioni e dal potere di mercato e il sistema degli stati industriali avanzati dovrà prima o poi allargarsi ad includere paesi meno omogenei come il Brasile, il Messico, alcuni dei paesi dell'Opec e alcuni dei paesi dell'estremo oriente. Se il bisogno di una gestione

collettiva economica di tale gruppo è meno forte che all'interno della Comunità europea, a causa del minor grado di compenetrazione e di interdipendenza, le possibilità politiche di una forte gestione economica collettiva sembrano essere molto minori, e probabilmente molto minori di quello che richiederanno le circostanze economiche. Non appena la Comunità acquisti la capacità di gestione economica, uno dei suoi scopi principali sarà di formare una linea di azione politica esterna che aiuti a rafforzare la gestione economica internazionale all'interno di questo gruppo e al tempo stesso a difendere l'economia della Comunità contro le crisi che l'inevitabile inadeguatezza di una tale larga cooperazione porterà con sé.

Per l'economia mondiale nel suo insieme, le affinità economiche e politiche, il grado di compenetrazione e le istituzioni internazionali sono ancora più deboli. Vi sono non solamente il profondo divario tra i sistemi sovietico e occidentale, ma anche una gran diversità tra i vari paesi in via di sviluppo. La compenetrazione tra l'Unione Sovietica stessa e il resto del mondo è molto bassa, per quanto molti dei paesi in via di sviluppo siano altamente dipendenti dall'Occidente. Ma quasi ovunque la tendenza quantitativa è stata verso l'aumento della compenetrazione; e, in termini qualitativi, la dipendenza drammatica dell'Occidente europeo e del Giappone da un gruppo di paesi finora meno sviluppati è stata dimostrata dall'Opec. Per quanto deboli siano le istituzioni economiche universali delle Nazioni Unite ed anche se l'appartenenza di molti paesi in via di sviluppo e dell'Europa orientale ad istituzioni più forti come Gatt e Fmi è in larga parte nominale, il bisogno di una gestione collettiva più larga, che vada oltre l'appartenenza alla Comunità europea, all'Ocse, al Comecon, non può non aumentare. I problemi politici delle trattative e della cooperazione a tale livello, lasciando da parte quello della integrazione economica finale, sono chiaramente evidenti alla luce degli scarsi risultati della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa, e delle difficoltà nel cominciare semplicemente il dialogo nord-sud.

A tutti i livelli — europeo, dei paesi industriali avanzati e del mondo nella sua totalità — la capacità politica di una gestione economica internazionale attraverso le istituzioni internazionali o le trattative tra governi appare debole di fronte ai gravi proble-

mi economici. Per poter considerare che tipo di capacità politica è necessaria, bisogna analizzare quali siano le necessità economiche nei diversi settori.

Politica monetaria internazionale: un problema di aggiustamento macroeconomico

Dalla metà degli anni cinquanta, quando il deficit di dollari era diventato un'abitudine, fino al momento attuale, il sistema monetario internazionale è stato una fonte di caos per le nostre politiche nazionali, che è culminato in una fluttuazione incontrollabile dei tassi di cambio e nell'incombere di una quantità enorme di petrodollari che, se si fossero trasformati in capitali speculativi vaganti (« hot money »), avrebbero potuto far crollare l'intero sistema. Via via che l'instabilità monetaria internazionale diventava più evidente, l'attenzione si spostava dal problema della liquidità e delle nuove fonti di credito ufficiale al problema fondamentale dell'aggiustamento, cioè dei tassi di cambio ed entro certi limiti dei controlli dei cambi.

Le dispute teoriche hanno messo a fuoco le varie modalità di aggiustamento: parità aggiustabili e, nella Comunità europea, il « serpente ». Il « serpente » è stato in pratica una forma di « adjustable peg », ma si è attirato fortissimi appoggi o rifiuti perché è stato presentato come il primo passo verso la fissazione delle parità di cambio. Questo obiettivo è oggetto di discussioni accese tra i suoi sostenitori, che attribuiscono i disequilibri della bilancia dei pagamenti alla mancanza di una disciplina monetaria e credono che si possa raggiungere la stabilità dei prezzi con la quasi totale occupazione mediante una saggia gestione della domanda e coloro che attribuiscono i disequilibri a diverse strutture economiche e sociali, per cui il prezzo dell'equilibrio, se fossero fissate le parità di cambio, sarebbe la disoccupazione permanente su larga scala. Dovrebbe essere chiaro ormai che la tesi del presente articolo è che l'inflazione è causata principalmente dalla spinta dei costi, dal che segue che istituzioni sociali ed economiche diverse in diversi paesi causeranno diverse tendenze all'inflazione (come le chiama Magnifico) e che ogni sforzo per controllarle solamente con la politica monetaria creerà una depressione della produzione e dell'occupazio-

zione piuttosto che dei prezzi. La stabilità dei prezzi (o, laddove la struttura degli scambi esterni lo richieda, una riduzione dei prezzi) potrebbe essere assicurata da controlli efficaci dei redditi e dei prezzi; nel qual caso le parità di cambio potrebbero essere fissate e l'equilibrio potrebbe essere mantenuto mediante una politica dei redditi e dei prezzi. Ma nessun paese occidentale ha ancora scoperto come rendere efficienti i controlli dei redditi e dei prezzi; e finché non lo scoprono, la fissazione delle parità di cambio sarà sinonimo di una politica di larga disoccupazione per i paesi le cui tendenze all'inflazione sono maggiori della loro capacità concorrenziale. Nessuno accetterebbe una politica di larga disoccupazione, perciò la fissazione delle parità di cambio deve attendere che vi siano controlli efficaci sui prezzi e sui redditi. Nel frattempo, come dimostra l'esperienza dei recenti anni, c'è bisogno di un aggiustamento del tasso di cambio; né alcuna cortina di fumo ideologica dovrebbe nascondere il fatto che il « serpente » non è altro che un'altra base di aggiustamento.

Fin tanto che i tassi di inflazione continuano ad essere diversi come adesso, la fluttuazione e le parità aggiustabili dovrebbero essere considerate come tecniche alternative per assicurare gli aggiustamenti abbastanza frequenti che sono necessari. Ancor più importante della tecnica dell'aggiustamento è la sua portata e l'effetto che questo ha sulle economie del paese in cui si verifica e di quelli con cui quest'ultimo ha degli scambi.

La necessità di un accordo sulla portata dell'aggiustamento

Laddove vi è una compenetrazione significativa, l'inflazione e la disoccupazione sono importate ed esportate attraverso gli scambi commerciali e le transazioni monetarie. Le economie più importanti influenzano la congiuntura e lo sviluppo economico delle altre, in un rapporto di egemonia e dipendenza. Gli Stati Uniti che importano il 2% del prodotto lordo della Comunità e che sono la fonte del denaro internazionale e delle compagnie multinazionali, influenzano fortemente l'economia della Comunità attraverso politiche macroeconomiche e di tassi di cambio. All'interno della Comunità la Germania, che è quella che ha più scambi con la valuta più forte, ha l'influenza maggiore. Ma l'economia tedesca dipende

anche fortemente dai suoi scambi commerciali con gli altri membri della Comunità; così anche la Germania non è abbastanza forte da tirare la Comunità fuori dalla recessione con una combinazione di reflazione e svalutazione unilaterali. Invece, la Germania tende ad accordarsi su una linea di politica macroeconomica con l'altra più importante economia della Comunità, la Francia. Così, la sincronizzazione delle tendenze congiunturali tra le più importanti economie industriali avanzate si riflette nei loro sforzi di coordinare le loro politiche macroeconomiche e, attraverso i loro tassi di cambio, nella loro compenetrazione reciproca.

La gestione della domanda e la gestione dei tassi di cambio sono diventati gli argomenti regolari degli incontri al vertice dei ministri delle finanze, e dei numerosi comitati nelle organizzazioni internazionali e nella Comunità europea. Questo riflette la realtà politica in cui l'inflazione e la disoccupazione fanno perdere le elezioni e la realtà economica in cui questi mali vengono importati da altri paesi e gli sforzi per combatterli vengono frustrati dalle politiche degli altri paesi. Vi sono obiettivi diversi, alcuni basati sul timore dell'inflazione più che della disoccupazione e altri basati sul contrario. Vi sono metodi diversi, alcuni che danno importanza alla gestione della domanda interna e altri all'adattamento esterno; e tra questi ultimi, alcuni che preferiscono aggiustamenti dei tassi di cambio, altri il controllo degli scambi e altri il controllo delle importazioni. Oltre a queste differenze di struttura vi sono diverse maniere di percepire le tendenze del momento e gli effetti delle politiche: ciascun paese tende infatti ad esagerare il danno che può derivare per sé e a sminuire le perdite potenziali per gli altri.

Cooperazione o integrazione?

È stato attraverso le trattative tra i governi e la cooperazione non formale tra le banche centrali, che i governi hanno reagito al bisogno crescente di coordinare le politiche macroeconomiche e valutarie. Vengono raggiunti punti di accordo agli incontri bilaterali tra il cancelliere Schmidt e il presidente Giscard d'Estaing e all'incontro al vertice di Rambouillet tra i capi di governo e i ministri delle finanze dei sei principali paesi dell'Ocse. I ministri delle fi-

nanze dei paesi industriali hanno fissato i loro tassi di cambio reciproci ai negoziati smithsoniani del 1971. Le banche centrali si accordano silenziosamente e informalmente su un appoggio monetario reciproco.

Tutte queste trattative e tutta questa collaborazione sono un gran passo avanti rispetto alla concorrenza distruttiva degli anni trenta. Ma sono una maniera precaria di affrontare problemi come la trasmissione delle combinazioni di inflazione e ristagno (« stagflation ») e l'incombere dei petrodollari. Le parità smithsoniane sono durate solo alcuni mesi prima di essere annullate dalle fluttuazioni in una inondazione di movimenti di valuta; e le proteste circa la sottovalutazione del dollaro indicano che gli europei non sono stati in grado di assicurare una coordinazione efficiente con gli Stati Uniti da allora. Per quanto riguarda la collaborazione non formale tra le banche centrali, ci si può solo rallegrare del fatto che non è stata messa alla prova in modo più severo da un flusso massiccio di petrodollari, quando i paesi importatori di petrolio erano nel loro momento migliore. Per cui è naturale che la Comunità europea cerchi una base più solida per la gestione delle valute della Comunità e per le sue congiunture.

Sfortunatamente, il giusto desiderio di una gestione collettiva è stato viziato da un'ingenuità economica e politica. L'errore monetarista della dottrina Werner è stato già criticato. Politicamente, l'errore è consistito nella credenza che i sistemi altamente complicati della politica economica nazionale venissero coordinati attraverso i voti di maggioranza. Se vengono presi i voti di maggioranza, le decisioni non saranno certamente tali da far deflettere il più forte di questi sistemi dal cammino scelto. Cambiamenti sostanziali nella politica nazionale possono essere garantiti solamente se gli sforzi di coordinamento sono sostenuti da risorse che si basano su un potere contrattuale.

In linea di principio il potere contrattuale potrebbe venire dalle risorse della maggioranza degli stati membri. In pratica, la legge di gravità politica sembra che faccia sì che essi usino tale potere contrattuale loro stessi. Non è la Comunità, ma la Germania che negozia le condizioni per il sostegno alla lira. Ne consegue che occorrono strumenti e risorse collettivi se si vuole che ci sia una gestione comune efficiente.

Così le proposte che valorizzerebbero la capacità di gestione

congiunturale e monetaria della Comunità non sono quelle per « il coordinamento delle politiche economiche », sia essa con o senza la maggioranza dei voti. Esse non implicano niente di più della continuazione del processo di trattative, che è utile ma inadeguato. Le proposte costruttive sono quelle di istituire degli strumenti comuni come un fondo di riserva, una valuta parallela per transazioni ufficiali e commerciali, l'emissione di titoli comunitari e le istituzioni per gestire queste attività. Questi sono gli equivalenti monetari dei mezzi propri (« ressources propres »), per cui la Comunità si è tanto battuta in campo fiscale. Assieme a queste risorse monetarie la Comunità può disporre del suo bilancio, in tal modo offrendo all'economia collettiva una leva in relazione alle politiche nazionali.

È in tale contesto che il « serpente » potrebbe avere un significato reale, poiché la Comunità avrebbe a sua disposizione la carota e il bastone con cui influenzare le politiche degli stati membri in modo che fossero adottate quelle miscele di politiche congiunturali e di tasso di cambio per tenere conto degli interessi dei loro partners. Se il « serpente » si debba basare su dei cambi che vengono modificati di rado per piccole frazioni (« infrequently adjusted peg »), o con aggiustamenti più frequenti e ancor più piccoli (un « serpente perforato ») o con cambiamenti molto frequenti e molto piccoli (un « serpente » basato su cambiamenti ravvicinati e continui, « crawling peg snake ») non è molto importante, poiché in ogni caso i paesi membri faranno gli aggiustamenti che le loro strutture economiche e le politiche macroeconomiche richiederanno. Ciò che conta è una massa di manovra collettiva, che metta la Comunità in grado di influenzare le congiunture degli stati membri in un modo che giova sia al più debole sia al più forte di essi.

Al tempo stesso i mezzi propri (« ressources propres ») monetari potrebbero mettere in grado la Comunità di esercitare le funzioni di una banca di riserve federali e di conseguenza di contribuire a controllare i mercati della valuta europea (« eurocurrency ») e a stabilizzare i petrodollari.

Lungo questa direzione la Comunità potrebbe tentare di giocare il suo ruolo nel civilizzare la giungla monetaria internazionale. Allo stesso tempo deve sviluppare il processo delle trattative con gli Stati Uniti e all'interno dell'Ocse e del Fmi sulle politiche congiunturali e valutarie, poiché la Comunità non può sottrarsi all'in-

fluenza monetaria e congiunturale di questi paesi. In effetti, la logica degli strumenti monetari si applica anche a questi rapporti più vasti e particolarmente a quello con gli Stati Uniti che emettono la valuta più importante del mondo, malgrado che la capacità politica di un sistema internazionale più ampio di stabilire e controllare tali strumenti sia al momento anche più dubbia che nella Comunità europea.

Una volta che siano stati sviluppati controlli efficaci sui redditi e sui prezzi, bisognerà rivolgere l'attenzione alla necessità di coordinarli per evitare la trasmissione dell'inflazione o della disoccupazione e all'uso di tassi di cambio per controbilanciare politiche dei prezzi e dei redditi che sono considerate un danno a livello internazionale. Solamente quando vi sia un sufficiente coordinamento delle politiche dei redditi e dei prezzi oltre che delle politiche congiunturali, sarà possibile raggiungere un accordo sulla fissazione delle parità di cambio, e a quel punto anche la cooperazione monetaria con un gruppo molto più vasto di paesi, inclusi quelli dell'Europa orientale, può essere una proposta possibile.

Politica internazionale degli scambi e aggiustamento micro e macroeconomico

Le materie prime. — Benché adesso le materie prime coprano solo un terzo del valore totale degli scambi mondiali, sono ancora un punto di grande importanza, a causa della loro influenza decisiva sui paesi meno sviluppati e sulle linee di sviluppo dell'economia generale mondiale. Trasmesso attraverso le spirali della spinta dei costi e dei prezzi dei paesi industriali, si è verificato il violento boom dei beni di consumo del 1973-75, di cui l'aumento dei prezzi dell'Opec non era che un aspetto, che ha fatto lievitare i tassi d'inflazione nei paesi industriali del 10, del 20 o perfino del 30%. Con questa esperienza che va ad aggiungersi a quella degli anni trenta, anch'essa da imputare al mercato dei beni di consumo, e lo slittamento continuo dei prezzi dei beni di consumo che ha fatto crollare le economie di tanti paesi in via di sviluppo negli anni cinquanta e sessanta, è arrivato il momento che gli economisti neoclassici ammettano che hanno avuto ragione coloro che, come in

particolare le autorità francesi, hanno appoggiato l'organizzazione internazionale dei mercati delle merci.

La politica agricola comunitaria è stata aspramente criticata, senza dubbio perché i tedeschi e gli inglesi hanno ritenuto di essere stati quelli che ne hanno pagato i costi a causa della durezza della linea del generale de Gaulle e perché è stata messa in atto in un periodo di grave disoccupazione agricola. Ma, malgrado i suoi difetti, tale politica ha assicurato una certa stabilità di prezzi e di scorte ai cittadini della Comunità, in un periodo in cui i prezzi mondiali di certi beni come lo zucchero e i cereali venivano moltiplicati fino a sei volte, e altre parti del mondo erano minacciate da gravi mancanze di scorte. Ciò è stato possibile perché la Comunità ha una politica dei prezzi che è pronta ad esercitare comprando per scorte. Dati i livelli di instabilità dei mercati mondiali è ragionevole chiedersi se tali politiche non debbano essere applicate alle materie prime come ai prodotti alimentari e a livello internazionale come a quello europeo.

È già parte della politica della Comunità negoziare degli accordi nelle trattative multilaterali sugli scambi per un certo numero di prodotti agricoli della zona temperata; e l'intesa Stabex nella Convenzione di Lomé aiuterà a stabilizzare la produzione nei paesi che ne fanno parte, stabilizzando i loro profitti provenienti dalle esportazioni di una dozzina di materie prime. Ma una stabilizzazione sufficiente dei prezzi e dei mercati sarà possibile solamente con delle riserve in cui il prodotto viene immesso con l'acquisto ad un dato prezzo minimo e da cui viene venduto ad un prezzo massimo. Tali riserve e forcelle dei prezzi sono necessarie per tutte le materie prime più importanti; e il bisogno di stabilità dei paesi in via di sviluppo può essere garantito con un sistema internazionale Stabex.

Vi sono tre principali ostacoli alla negoziazione di accordi per la formazione di stocks regolatori internazionali: il bisogno di un forte sostegno finanziario; la divergenza tra l'idea di un prezzo giusto che hanno gli esportatori e quella che hanno gli importatori; e le obiezioni di principio da parte dei governi più potenti come gli Stati Uniti. Ma, per quanto occorra un accordo internazionale più vasto per stabilizzare il mercato mondiale per un prodotto, un solo paese o un gruppo come la Comunità possono farsi le loro riserve, in attesa di un accordo internazionale più vasto. In tal modo la

Comunità, o persino una parte dei suoi membri come la Gran Bretagna, la Francia e l'Italia, potrebbero cominciare a comprare prodotti chiave e metterli nelle riserve della Comunità, e venderli ai consumatori nei paesi della Comunità quando il prezzo sale al di sopra di un massimo prestabilito. Questo aiuterebbe a proteggere la Comunità da fluttuazioni incontrollate nei mercati mondiali; e le riserve della Comunità potrebbero diventare parte di una riserva internazionale quando vi fosse un accordo sui prezzi e sui costi. Quello che occorre innanzi tutto è un grosso impegno finanziario da parte dei paesi della Comunità e un accordo sui prezzi a cui devono essere fatti gli acquisti e le vendite.

I prodotti. – Sembra che vi siano stati relativamente pochi sconvolgimenti come risultato del libero scambio all'interno della Comunità europea. Con le economie dei diversi paesi che si trovano a livelli analoghi, l'incremento degli scambi ha assunto la forma di una maggiore specializzazione all'interno di ciascun settore industriale piuttosto che della scomparsa di interi settori attraverso importazioni basate su bassi salari o l'alto livello tecnologico di un altro membro della Comunità. Gli stati membri hanno sviluppato delle politiche estensive del mercato del lavoro per facilitare il trasferimento dei lavoratori che emigravano da un paese all'altro; e la Comunità ha i suoi strumenti per favorire l'armonizzazione col Fondo sociale, il programma Ceca e adesso il Fondo regionale.

Vi sono ragioni per temere che gli scambi all'interno della Comunità si possano sviluppare con meno facilità in futuro. L'industria britannica coi suoi problemi specifici può non adattarsi tanto facilmente; e i greci e gli altri nuovi membri mediterranei entrebbero ad un livello economico più basso di quello degli attuali membri. Inoltre la scala degli investimenti in nuovi impianti in industrie come quella automobilistica, chimica e dell'acciaio è oggi di tale entità che ne può derivare una capacità eccessiva in caso di caduta della domanda o se gli investimenti vengono raddoppiati. I cittadini della Comunità non accetteranno più ormai di essere sacrificati sull'altare del libero scambio e della concorrenza imperfetta. Con la probabilità di maggiori problemi di armonizzazione in futuro, la Comunità ha bisogno di sviluppare programmi per la manodopera finanziati a livelli svedesi e piani di in-

vestimento che seguano il modello della programmazione francese.

Data la larga divergenza di livelli economici e di tassi di sviluppo, gli scambi tra i paesi che fanno parte del Gatt hanno creato sconvolgimenti molto maggiori. Nella fase attuale delle trattative multilaterali sugli scambi l'accento viene posto sulla liceità di misure di salvaguardia, cioè sulle restrizioni delle importazioni. Diventerà possibile imporre una quota alle importazioni da un singolo fornitore che stia sconvolgendo il mercato del paese importatore; e d'altra parte la restrizione sarà senza dubbio soggetta al controllo di un comitato del Gatt, per accertare che vi siano sufficienti ragioni perché la restrizione venga imposta e che vi è un'azione per favorire il ristabilirsi dell'equilibrio perché si possa garantire l'abolizione della restrizione stessa. Date la maggiore diversità e la minore solidarietà politica tra i membri del Gatt, verrà posta maggior attenzione, che non nella Comunità, sulle restrizioni che non sugli sforzi per favorire il ristabilirsi di un equilibrio. Né sarà così facile che venga riconosciuto il rapporto tra l'equilibrio degli scambi e i programmi di investimento. Tuttavia le restrizioni tenderanno ad aumentare finché il problema dello sconvolgimento non venga affrontato alle sue radici, coordinando i cambiamenti strutturali nelle diverse economie, cioè armonizzando i loro programmi di investimento.

Se la Comunità vuole salvaguardare il suo mercato comune interno, dovrà rafforzare i suoi strumenti di politica sociale e dell'occupazione e dovrà stabilire un sistema di programmazione degli investimenti coordinato. In assenza di libero scambio, il bisogno di una gestione internazionale dell'equilibrio degli scambi tra la Comunità e altri paesi non è molto grande. Per cui il sistema delle salvaguardie proposto dal Gatt sarà adeguato probabilmente per un certo periodo, malgrado che con il continuo incremento degli scambi e di qualsiasi altra forma di liberalizzazione tale sistema verrà sottoposto a sempre più dure prove. Stranamente gli strumenti per la programmazione dell'equilibrio degli scambi possono essere sviluppati più facilmente laddove vi sono rapporti nell'insieme meno stretti: negli scambi tra la Comunità e l'Europa orientale. Questo perché l'incoraggiamento ufficiale della cooperazione industriale, insieme alla pratica di programmazione degli investimenti nelle economie orientali, potrebbe condurre alla coordinazione dei programmi di investimento con la concessione di un accesso all'importa-

zione dei prodotti che ne risultano. Il capitolo sulla cooperazione industriale nella Convenzione di Lomé potrebbe anche fornire il giusto quadro per la programmazione cooperativa degli investimenti che può essere necessaria.

La nuova economia internazionale e il ruolo dell'Italia

L'esame della gestione economica internazionale, che è necessaria nei diversi settori della politica economica, conduce a conclusioni sorprendenti circa quale sia il punto sullo spettro che va dall'isolamento all'integrazione, a cui sia giusto puntare. Mentre l'integrazione sulla base del libero scambio e il coordinamento delle politiche congiunturali e valutarie è possibile solamente tra paesi con sistemi economici e politici simili, non sembra che vi sia alcuna ragione per cui dei paesi con un diverso sistema o un diverso livello economico non dovrebbero partecipare alla gestione comune del mercato dei beni o all'equilibrio degli scambi. Ci si possono immaginare paesi di tutti i principali gruppi intraprendere una gestione comune o la formazione di stocks per stabilizzare i prezzi o trattative sui programmi di investimento alla luce delle loro conseguenze per i futuri flussi commerciali, mentre i membri della Comunità europea e, entro limiti più stretti, i paesi industriali avanzati nel loro insieme si indirizzano sempre di più verso l'integrazione delle politiche e dei mercati.

Ma le nuove politiche economiche e la gestione economica comune che sono necessarie implicano nuovi punti di partenza molto avanzati rispetto a ciò che costituisce la pratica attuale o le misure contemplate al momento. Vi sarà un paese che promuoverà la programmazione e l'integrazione necessarie?

Chi promuoverà la programmazione e l'integrazione internazionali?

Sono i paesi meno sviluppati che richiedono un nuovo ordine internazionale economico. Essi avvertono un forte bisogno di cambiamenti nel sistema economico internazionale; e alcune delle loro richieste, come quella dell'organizzazione dei mercati delle merci, sono costruttive. Ma il loro orientamento sembra essere affetto da un'ostilità verso i paesi industriali e le imprese multinazionali;

e tuttavia nessun ordine economico potrà funzionare senza la buona volontà di cooperare da parte dei paesi industriali e delle loro più importanti istituzioni economiche.

I paesi dell'Europa orientale hanno anch'essi degli utili contributi pragmatici da offrire, per esempio nella cooperazione industriale. Ma sembrano assorbiti dal loro sviluppo interno e pare che considerino l'economia internazionale come affare altrui. Né la fede ideologica nel « crollo » del capitalismo, piuttosto che nella sua trasformazione mediante riforme, offre alcun aiuto per lo sviluppo di un sistema costruttivo dei rapporti economici con i paesi capitalistici.

Tra i paesi industriali avanzati, gli Stati Uniti e la Germania soffrono di due limitazioni che sono piuttosto comuni tra i paesi forti: sono schiavi, come lo è stata la Gran Bretagna ai tempi della sua gloria economica, della dottrina liberale classica, il che costituisce una remora dove sia necessaria l'introduzione di nuove politiche economiche; e sono riluttanti a legarsi più strettamente di quanto sia indispensabile a delle economie più deboli. Questi atteggiamenti sono stati scossi dagli eventi del 1973-1975; e potrebbero trasformarsi se il prossimo boom mondiale porterà ad un ripetersi degli eventi verso la fine di questo decennio. Ambedue questi paesi hanno tradizioni di una capacità di reagire in maniera pragmatica a nuove necessità; ma troverebbero difficile adottare una nuova visione delle cose abbastanza rapidamente da essere in grado di condurre l'Europa e il mondo industrializzato verso un sistema integrato di nuova gestione economica.

Nell'economia giapponese e in quella francese si vede assai più la mano dei programmatori che non quella degli economisti neoclassici; e ambedue i paesi hanno teso ad adottare il tipo di programmazione flessibile adatta ad una economia avanzata. Tuttavia il Giappone è troppo opaco e diverso per guidare i paesi industriali nelle nuove direzioni; e la Francia, per quanto il suo contributo sia grande in potenza, presenta un elemento di forte liberalismo nella sua attuale linea politica e una resistenza ostinata alla politica di integrazione di cui ha bisogno la Comunità europea.

Gli altri due tra i sei più grossi paesi industrializzati, la Gran Bretagna e l'Italia, hanno economie deboli e sono quindi quelle che vengono colpiti dai nuovi problemi economici prima di tutti e più di tutti. Questo li aiuta a capire i problemi e le soluzioni possibili.

Per l'Italia tale comprensione sembrerebbe essere più facile che per la Gran Bretagna. Gli italiani sentono meno il peso del dogma economico neoclassico. Hanno avuto l'esperienza recente dello sviluppo di una economia avanzata industriale. Al tempo stesso hanno un problema cronico di sottosviluppo nella metà del paese e hanno fatto l'esperienza di uno dei più importanti ed efficaci programmi di sviluppo del mondo. La struttura politica del paese conferisce agli italiani un particolare interesse e la consapevolezza dell'importanza dei rapporti tra est e ovest. L'Italia è, perciò, esposta a tutti i più importanti problemi economici mondiali. Essa non è marginale ma centrale nei problemi economici dell'uomo moderno.

L'Italia ha anche molti degli strumenti di una moderna economia mista, dalla istituzione classica di un'ottima banca centrale a imprese di stato come l'Eni e l'Iri. Né gli italiani provano alcuna ostilità nei confronti dell'integrazione politica e delle politiche volte a questo fine. Da molti di questi punti di vista l'Italia è situata meglio della Gran Bretagna o degli altri paesi per capire la nuova gestione economica che è necessaria. Tuttavia l'Italia manca finora di un forte sistema di governo che potrebbe permettere a queste idee di svilupparsi e di essere diffuse.

L'Italia e la Gran Bretagna sono quelle che hanno l'interesse maggiore, tra le maggiori potenze economiche, che si affronti il disordine economico internazionale e il problema dei mercati affetti da disfunzioni. Perciò i due paesi dovrebbero essere in prima linea nel cercare di formulare queste politiche e offrirle agli altri paesi membri della Comunità. Vi è una tentazione, in momenti di debolezza economica, a ritirarsi nel proprio guscio e lasciare l'iniziativa ai più forti, cioè alla Germania, alla Francia e agli Stati Uniti. Tuttavia non è probabile che questi paesi propongano alcun cambiamento significativo prima che ci colpisca la prossima grave crisi. Né, tanto meno, essi nel frattempo accetterebbero molte delle riforme che paesi come l'Italia e la Gran Bretagna potrebbero suggerire. Ma se il programma di riforma è stato già elaborato e proposto, è più facile che venga accettato quando la crisi sopraggiunge. Intanto per cominciare, bisogna fare lo sforzo intellettuale necessario per elaborare la nuova gestione economica internazionale. Poi i nostri uomini politici devono avere il coraggio di porre queste riforme sul tavolo della Comunità europea e di altre organizzazioni internazionali e di lasciarvele finché non siano state adottate.

PAOLO SAVONA

IL SISTEMA MONETARIO INTERNAZIONALE:
ATTESE MANGATE E PROSPETTIVE

Gli ambiziosi traguardi di un nuovo ordine monetario internazionale

Le speranze di dare vita ad un nuovo ordine monetario internazionale si sono infrante contro la realtà di questi giorni. Il lavoro paziente, razionale, utile di una generazione di economisti accademici e operativi non è stato remunerato dai fatti. Affinché le speranze si riaccendano e il lavoro fatto si valorizzi occorre raggiungere ora un consenso sul perché la riforma non si sia potuta fare.

Una prima risposta può essere quella che l'obiettivo verso cui si è teso non corrispondeva alla realtà sottostante. La seconda che gli strumenti usati fossero inadeguati al raggiungimento dell'obiettivo. Non è da escludere il contemporaneo verificarsi di entrambe le condizioni.

Gli accadimenti monetari degli ultimi lustri sono esposti ad analisi contraddittorie; per districarsi tra essi occorre innanzitutto appurare quale fosse l'obiettivo desiderato della riforma del sistema monetario internazionale. Invece di affidarsi ad una ricostruzione soggettiva, conviene rifarsi alle conclusioni del Comitato dei 20¹.

Le conclusioni del Comitato dei 20 forniscono insieme una elencazione di obiettivi intermedi e strumenti per il loro raggiungimento, da manovrare per garantire la continuazione dello sviluppo economico mondiale.

A mio modo di vedere, gli obiettivi intermedi individuati dal Comitato sono due: a) la stabilità dei rapporti di cambio; b) la redistribuzione delle risorse mondiali a favore dei paesi poveri.

Gli strumenti individuati riguardano solo il raggiungimento del primo obiettivo; il secondo, pertanto, nonostante il suo indubbio valore teorico e pratico, è stato implicitamente considerato come

¹ Cfr. « Imf Survey », 17 giugno 1974.

un semplice attestato di buona volontà². La stabilità dei rapporti di cambio può essere ottenuta, secondo la valutazione data dagli oltre cento paesi rappresentati nel Comitato dei 20, attraverso:

- l'eliminazione della rigidità dei cambi, come attuata in pratica da Bretton Woods in poi;
- l'esercizio di regole simmetriche per l'aggiustamento degli squilibri delle bilance dei pagamenti;
- la subordinazione del dollaro per usi internazionali ai diritti speciali di prelievo;
- il controllo dell'attività di creazione della liquidità internazionale.

All'uomo della strada non è dato di conoscere il peso che a ciascun caposaldo della riforma deve essere assegnato sulla base del grado di consenso ottenuto e dell'influenza internazionale dei paesi che li hanno caldeggiati, ma un economista attento ha parecchi indizi da cui dedurre che la probabilità di realizzazione dei quattro « principi », e quindi della stabilità dei rapporti di cambio (non parliamo poi della redistribuzione delle risorse), era piuttosto bassa fin dal momento della loro enunciazione.

Dati la serietà ed il valore dei partecipanti alla stesura delle conclusioni, se ne deve trarre il convincimento che il Comitato dei 20 ha stimato validi « in assoluto » o « a termine » i principi enunciati. Essi, viene implicitamente detto, restano posizioni « stabili, sicure, inequivocabili, che stanno scritte nero su bianco e che si possono tranquillamente portare a casa ». Credo che sulla validità di questo metodo di procedere i politologi possano aiutarci più di quanto gli economisti non abbiano saputo fare.

Sono corsi fiumi di inchiostro sulla superiorità del regime di cambi fissi su quelli flessibili. La storia si è data carico di smentire che i primi fossero capaci di imporre una disciplina economica interna ed internazionale, per quanta simpatia o manifestazione di fede essi meritano e suscitano come « servitori fedeli » del gigantesco sviluppo economico seguito all'accordo di Bretton Woods. La storia si darà carico, possiamo esserne certi, di smentire l'ipotesi opposta, cioè che detta disciplina venga dal regime di cambi flessibili, si muovano essi liberamente o con l'intervento dell'au-

² L'accordo di Kingston del gennaio 1976, messo a punto dal Comitato interinale, ha però mosso un primo concreto, anche se non consistente, passo a favore dei paesi poveri.

torità. Il rapporto di cambio è una delle tante variabili ritenute erroneamente esogene o strumentali; esso è il risultato (cioè è una variabile endogena) di altre forze operanti nel sistema economico interno ed internazionale. I cambi fissi hanno « funzionato » perché il comportamento delle variabili che li determinano permetteva nel complesso la loro fissità; l'agilità e la superiorità delle politiche condotte sotto questo regime erano dovute non alla fissità del cambio ma all'esistenza di condizioni (disciplina fiscale, disciplina monetaria, disciplina salariale) che rendevano possibile quella fissità, meglio dire stabilità. I cambi flessibili non « funzioneranno » — né nel senso atteso da alcuni conduttori di stabilità nello sviluppo, né nell'altro, più politico, di deterrente alle pressioni sociali di ogni genere — perché anch'essi risultanti dell'agire di fattori che impediscono lo sviluppo stabile e suscitano le pressioni socio-politiche. Pertanto ci saranno momenti in cui avremo di fatto cambi stabili e altri in cui avremo cambi instabili; nel primo caso riscontreremo i « benefici effetti » dei cambi fissi, nel secondo i « disturbi » tipici dei cambi flessibili: ma, come dicono i tecnici, sarà solo il risultato di una « spurious correlation ». La riforma del sistema monetario internazionale avrebbe dovuto e dovrebbe tener conto di questo fatto, adeguando gli strumenti a questo stato di cose senza voler forzare o l'uno o l'altro regime di cambio ³.

Altri motivi tendono ad accreditare la tesi che l'obiettivo dei cambi fissi non era da considerarsi realistico nelle circostanze esistenti, senza con ciò togliere nulla all'idea da molti condivisa della superiorità di un sistema, ai fini delle sue prestazioni in termini di sviluppo socio-economico, il quale sia capace di tenere fisso il rapporto di cambio della propria moneta.

Lo stesso giudizio pratico merita l'obiettivo della redistribuzione internazionale delle risorse a favore dei paesi poveri, anche se sul piano teorico questa idea, emendata dagli errori di applicazione, merita maggiore rispetto; esistono infatti nell'economia mondiale inaccettabili equilibri di sottoccupazione. Se, come da molti accreditato, parte della seconda grande recessione è dovuta al vuoto di potere d'acquisto dei paesi poveri, il mancato raggiun-

³ In questo senso mi sembra si possa interpretare il brillante saggio di R. OSSOLA, *La Communauté Economique Européenne à un tournant*, in *Essays en l'honneur de Thorkil Kristensen*, Ocde, Parigi 1970.

gimento di questo secondo obiettivo non è dovuto alla sua inconsistenza reale quanto al non essere stato perseguito con vigore e proprietà di strumenti. Ma ciò avviene quando si considera il « *petitio* » per « *excusatio* ».

L'inadeguatezza degli strumenti proposti

Il discorso sugli strumenti, come qui definiti, è molto più complesso.

Intanto, se è vero, come ritengo, che l'operatore memorizzi i mutamenti di cambio, quanti più aggiustamenti delle parità si fanno tanto più la probabilità, intesa non solo come frequenza ma anche come fenomeno soggettivo, di mantenere i cambi fissi si riduce notevolmente. È vero che il principio dei cambi « *stable but adjustable* » è stato un riconoscimento degli effetti traumatici degli aggiustamenti effettuati tra le principali monete dalla crisi del marco del 1968 alla crisi del dollaro del 1971; ma ci si è fermati su una stazione secondaria di una linea di pensiero che avrebbe condotto alle conclusioni in precedenza tratte, cioè l'accettazione di entrambi i regimi di cambio.

Inoltre i quattro capisaldi della riforma sono legati logicamente tra loro e sono tutti connessi con il ruolo centrale del dollaro nel sistema monetario internazionale, che gli Stati Uniti vollero « *implicitamente* » a Bretton Woods ed ottennero anche per l'assenza di realistiche alternative. Gli effetti dirompenti delle ragioni di scambio sono per certa parte all'origine dell'agire incontrollato dei mercati internazionali delle valute (gli *xenodollari* in testa), i quali a loro volta hanno trovato alimento nella necessità, prima (per via della domanda di riserve ufficiali), e nella possibilità, poi, della bilancia nordamericana di restare in passivo di liquidità. È senz'altro corretto ritenere che, subordinando il dollaro ai diritti speciali di prelievo (*Sdr*) e dando al Fondo monetario poteri di controllo sulla liquidità internazionale, sarebbero stati eliminati taluni gravi « *difetti* » dell'accordo di Bretton Woods. Ma è scorretto pensare che, con gli *Sdr* del tipo realizzato e con le condizioni politiche esistenti negli Stati Uniti e nella Germania federale (presi ad esempio solo per non allungare la lista dei paesi), questo potesse essere realizzato.

Al Comitato interinale del Fmi costituito nel 1974, parve possibile far ciò scorporando il problema dell'aggiustamento degli squilibri da quello del controllo della liquidità internazionale, togliendo al primo proprio quel contenuto soggettivo che aveva disturbato la realizzazione dell'accordo di Bretton Woods, mediante la fissazione di norme automatiche perfette, cioè con sanzione. Il Comitato interinale, invero, ha anche fatto molto in materia di Sdr e di oro, ma nell'ambito di un discorso « internalizzato » riguardante i « final assets ». Di questo lavoro si ha larga traccia negli accordi di Kingston del gennaio 1976. Ma il problema del « controllo della liquidità internazionale » è sempre legato alla definizione della posizione internazionale del dollaro, senza affrontare il quale ogni tentativo di riforma è vano, compreso quello della demonetizzazione dell'oro, « una tappa — parafrasando R. Mundell — della storia della egemonia del dollaro » e non dell'ascesa degli Sdr, come invece si intendeva fosse.

Il problema dell'aggiustamento degli squilibri e quello del controllo della liquidità sono le due facce di una stessa medaglia. I politologi devono dirci che « chances » ha la comunità mondiale di sostituire il dollaro al centro del sistema monetario internazionale; mi auguro che essi non tengano conto del problema come un fatto di sola pertinenza delle autorità ufficiali degli Stati Uniti, e quindi di volontà politica, ma anche come un aspetto dell'azione sovranazionale svolta da organismi finanziari e da imprese produttive. Se essi, come mi sembra di capire per quanto detto e scritto a tutt'oggi, ci lasciano poche speranze, appare realistico prendere il ruolo internazionale del dollaro come un dato. Non può esserci una moneta internazionale che non sia quella del potere internazionale che la gestisce; ci si può spingere anche fino al punto di accettare che neanche debba esserci, per quanto riesca a capire della storia economica, e ciò al fine di limitare i danni delle illusioni e i ritardi nell'affrontare i miglioramenti richiesti dal sistema.

La pratica inattuabilità di un regime di cambi fissi

Qualora fossero rimaste delle oscurità nel discorso, è opportuno precisare che la mia risposta al quesito sollevato in apertura dell'esposizione è che il regime dei cambi fissi, pur desiderabile,

è inattuabile e che gli strumenti individuati dai riformatori del sistema, pur adatti ad un sistema in cui i cambi fissi possono essere protetti, non lo sono per fronteggiare i fenomeni correnti. Né, per altro, detti strumenti sembrano politicamente praticabili.

Pur rischiando d'essere tacciato di sollevare questioni di « lana caprina », mi sembra necessario insistere sull'esistenza di una profonda differenza tra le conclusioni da me tratte e quelle dei numerosi interventi sul tema della mancata riforma del sistema monetario internazionale, che sono pervenuti alla conclusione di insufficienza e di impraticabilità dei criteri fissati dal Comitato dei 20 e dagli altri comitati succedutisi ai diversi livelli in questi ultimi tempi⁴.

La mia conclusione non è che il nuovo sistema monetario internazionale debba accogliere i cambi flessibili dato che non può (o non vuole) avere i cambi fissi, né i « fissi ma aggiustabili »; ma che il nuovo sistema debba accogliere le diversità nei regimi di cambio senza sfrangiarsi. Così come non vedo la necessità di consacrare questa o quella valuta al ruolo di riserva, ma di controllare l'operatività dei mercati delle valute secondo il metodo della convivenza di aree regolate con aree non regolate, anche per prevenire una crisi bancaria internazionale possibile al presente grado di immobilizzo dell'attivo eurobancario⁵. Né considero ragionevole demonetizzare l'oro, cioè debasezzare il sistema monetario internazionale, non perché viviamo in un secolo « barbaro »⁶ (tutt'altro, direi, troppo sofisticato), ma perché non esiste ancora una base del sistema egualmente efficiente; gli Sdr infatti ancora non sono tali per tutti i vincoli amministrativi che li asfissiano. E senza una base-standard che funga da spina dorsale non si può parlare di ordine monetario né di sviluppo dei traffici mondiali. Dal 15 agosto

⁴ Di queste posizioni si ha traccia nei due lavori, qui citati anche perché ultimi in ordine di apparizione, pubblicati da « Banque »: R. LARRE, *Questions d'actualité en matière monétaire internationale*, gennaio 1976, e F. ASCHINGER, *Les dangers de vivre sans système monétaire international*, febbraio 1976.

⁵ La proposta di regolazione è descritta in: F. MASERA-P. SAVONA, *Outline of a Common Policy for Intervention on the Eurocurrency Market*, in G. CARLI, M. FRATIANNI, F. MASERA, R. S. MASERA, e P. SAVONA, *A Debate on the Eurodollar Market*, « Quaderni Einaudi », n. 11, Roma 1973, pp. 21-35. O. Vito Colonna in un suo studio sui modi di finanziamento dei disavanzi di bilancia dei pagamenti ha stimato in oltre il 50% il grado di immobilizzo del sistema eurobancario (cfr. *Finanziamento dei disavanzi dei paesi in via di sviluppo e pressione sul sistema xenobancario*, « Bancaria », maggio 1976).

⁶ Così sostiene F. ASCHINGER, *art. cit.*, p. 139.

1971 il carico nella stiva si è sganciato e la nave minaccia di infrangersi « tra lo Scilla della deflazione e il Cariddi dell'inflazione ».

Per quanto detto la mia conclusione è che oro, Sdr e valute, ciascuno facente capo a forme di controllo, debbano convivere sul mercato accettandone le leggi relative. I prezzi relativi registreranno lo stato di ciascuna attività di riserva « vis-à-vis » le altre due e consentiranno di creare le condizioni per porre in equilibrio le riserve ufficiali e i rapporti di cambio, senza forzose e perciò sgradite accettazioni di alcune tra esse.

Ma soprattutto, e vorrei qui rimarcare con energia l'argomento, occorre trovare il modo per far accedere al mercato internazionale anche i paesi che non hanno la possibilità di farlo perché « non hanno mezzi finanziari ». Un solo uomo su tre ha oggi la possibilità di beneficiare del commercio mondiale; molti di questi lo possono in virtù dell'accordo di Bretton Woods. Non è dignitoso per l'intelligenza dell'uomo che convivano larghi margini di capacità inutilizzata, vera e propria distruzione di ricchezza, con ampie aree di sottoconsumo. Occorre quindi vedere oltre il proprio naso e usare gli strumenti creati dalla cooperazione economica internazionale nella direzione indicata. Non è né una esortazione né un sentimento di altruismo, ma un preciso interesse di improrogabile soddisfazione per i paesi industrializzati a qualsiasi area appartengano. Per essi è aperta, a così breve distanza, la porta dell'inflazione da domanda interna o quella dello sviluppo della domanda estera « al di fuori del gruppo ». Per non saper accettare le conseguenze di un finanziamento internazionale dello sviluppo rischiamo di fare la ormai classica fine dell'asino di Buridano.

Il problema dell'Unione monetaria europea

Le implicazioni di questa analisi per l'Unione monetaria europea dovrebbero risultare evidenti. Non si può lavorare attorno all'ipotesi del « serpente monetario » come strumento da estendere a tutti i membri della comunità, ma come obiettivo verso cui tendere attraverso il ristabilimento di condizioni interne ed esterne ai paesi tali da permettere la stabilità dei rapporti di cambio: da un « serpente » di... diritto ad uno di fatto, quindi.

Al ristabilimento di condizioni interne in paesi quali l'Italia, il Regno Unito e la Francia non si può procedere in via autonoma se non ipotizzando un carattere dell'aggiustamento economico contraddittorio con l'obiettivo — l'autarchia — non interessa quale dei suoi diversi gradi di applicazione⁷. Lo « Zollverein » europeo ha superato il « punto del non ritorno »; è talmente penetrato nel tessuto economico di tutti i paesi comunitari che solo avendo il coraggio di procedere oltre si potrà « guarire il serpente ». Dal punto di vista strettamente economico, i paesi del « miniserpente », e forse neanche tutti tra essi, possono procedere indipendentemente da quelli in « permesso di uscita a tempo indeterminato »; qui sta il nodo politico; la tentazione costante di negare la realtà europea, nei suoi pregi e nei suoi difetti, che i politologi dovrebbero ben valutare. Affinché l'economista possa procedere, occorre ipotizzare che non vi sia soluzione egualmente soddisfacente (sul piano dei valori) ed efficiente (sul piano dello sviluppo) di quella dell'Unione economica e monetaria estesa agli attuali partners europei.

Questo assunto impone come metodo di lavoro della politica economica che il ristabilimento delle condizioni esterne ed interne per il funzionamento del « serpente monetario », cioè di un sistema economico eterogeneo ma legato da rapporti di cambio stabili ma fissati dal mercato, avvenga contemporaneamente. L'unione politica dell'Europa, per quanto possa io spingermi nella sua valutazione, passa attraverso la realizzazione di questo disegno. Sul piano strettamente monetario le tappe non possono che essere quelle indicate e un loro corollario: accettazione del regime vigente dei cambi e del ruolo del dollaro, fissazione di un prezzo ufficiale dell'oro, costituzione di un fondo europeo delle riserve, sulle linee di quello suggerito da Guido Carli⁸.

Naturalmente i paesi « sani » richiederebbero garanzie di applicazione nei principi agli altri. Su questo punto non vi devono essere

⁷ Su questo punto non tutti paiono essere d'accordo se uno stimato economista come Mario Monti afferma, candidamente, che al deposito obbligatorio recentemente reintrodotta in Italia, una decisione grave ma inevitabile, poteva sostituirsi una combinazione tra dazi temporanei all'importazione e deposito sugli acquisti di valuta (cfr. « Il Mondo » 27 maggio 1976).

⁸ Cfr. G. GALLI, *Europa delle monete contro le speculazioni*, « Corriere della Sera », 21 marzo 1976.

dubbi che così debba essere. Allo stesso tempo, però, i paesi « malati » richiederebbero garanzie di accettazione dei principi agli altri. Anche su questo punto è lecito attendersi altrettanta chiarezza di adesione.

MARCELLO COLITTI

DALLO SVILUPPO ALLA CRISI
DEGLI SCAMBI ECONOMICI INTERNAZIONALI

L'evoluzione degli scambi dal 1951 al 1970

Nel secondo dopoguerra si è avuto uno sviluppo fortissimo del reddito mondiale, cui si è accompagnata una crescita ancora più rapida delle esportazioni mondiali.

Fra il 1953 e il 1970 le esportazioni mondiali si sono sviluppate ad un saggio medio annuo del 7,3%, mentre il prodotto lordo mondiale è cresciuto del 5,3% all'anno. Ciò significa che nel 1970 le esportazioni mondiali rappresentavano una quota del prodotto lordo mondiale ben maggiore di quella del 1953, ossia che ogni singolo paese ha destinato all'esportazione una quota sensibilmente crescente del suo prodotto nazionale. In questo periodo è stata realizzata cioè una più vasta divisione internazionale del lavoro.

Gli scambi fra paesi sviluppati ad economia di mercato sono aumentati fra il 1951 ed il 1970 al tasso medio annuo del 9%; la loro quota sugli scambi mondiali è così passata dal 42,3% al 55,4%. Gli scambi fra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo sono aumentati nello stesso periodo ad un ritmo minore, pari al 5,1% medio annuo. La loro quota degli scambi mondiali è così scesa dal 40,1% al 26,7%. Gli scambi fra paesi sottosviluppati sono cresciuti ad un ritmo annuo inferiore, pari al 2,8% all'anno, e la loro incidenza sul totale è scesa dall'8,1% al 3,5%.

Gli scambi fra paesi socialisti sono anch'essi aumentati più della media (9,3% medio tra il 1951 ed il 1970); contrariamente a quanto si è verificato per gli scambi fra paesi sviluppati, essi hanno tuttavia subito un forte rallentamento negli anni sessanta.

Gli scambi dei paesi socialisti con i paesi ad economia di mercato, sviluppati e sottosviluppati, sono cresciuti ad un saggio molto elevato (rispettivamente 11% e 9% medio annuo). Tale aumento si spiega principalmente con il basso livello iniziale di tali scambi, la cui incidenza sul totale mondiale rimane tuttora molto limitata.

Il forte sviluppo degli scambi inoltre ha interessato prevalentemente i manufatti.

Le cause dello sviluppo degli scambi

L'andamento brevemente descritto fin qui è frutto di varie cause concomitanti, alcune relative allo sviluppo tecnico, altre relative alle decisioni politiche prese dai vari paesi, come la liberalizzazione degli scambi e le politiche d'incentivazione delle esportazioni. È difficile — e probabilmente non necessario — dire quale delle varie cause abbia avuto maggiore importanza; più interessante è cercare di esaminare i loro effetti congiunti.

Anzitutto, il rapido progresso tecnico verificatosi nell'ultimo ventennio ha consentito un forte aumento della produttività in numerosi settori dell'industria manifatturiera. Tale progresso non è stato però distribuito uniformemente fra i vari settori e fra i vari paesi: esso ha determinato così, in vari paesi, diversi livelli di costi fra i vari beni manifatturati. Si è verificata cioè una situazione comparabile a quella descritta da Ricardo sotto il nome di « teoria dei costi comparati ». Secondo tale teoria, nel caso che vari paesi riescano a produrre prodotti diversi a costi diversi, ogni paese trova vantaggioso produrre ed esportare ciò che sa fare a costi più bassi (cioè i prodotti per cui gode di un « vantaggio comparato ») ed importare il resto.

Secondo Ricardo, la diversità dei costi di produzione dei diversi beni nei diversi paesi era dovuta a vocazioni « naturali », cioè a differenze esistenti nel clima, nella disponibilità di fattori di produzione e di materie prime. Nel periodo considerato, invece, si può sostenere che i costi di produzione sono stati scarsamente influenzati da tali « vocazioni » e sono stati determinati dalle tecnologie impiegate e dalle economie di scala. L'innovazione continua di processi e prodotti fa mutare nel tempo la divisione internazionale del lavoro a seconda della distribuzione geografica delle innovazioni. Il vantaggio comparato diviene così un concetto dinamico.

In secondo luogo, all'inizio del periodo considerato, molti paesi attuarono una decisa liberalizzazione del commercio internazionale instaurando un sistema multilaterale di scambi e di pagamenti, attraverso la progressiva riduzione dei dazi doganali, l'eliminazione di vari ostacoli agli scambi e la creazione di aree di libero scambio (Mec, Efta, ecc.).

Molti paesi seguirono una politica di sviluppo economico basata sull'esportazione, scelsero cioè di puntare sul modello di svilup-

po economico cosiddetto « export led ». In quei paesi, le risorse produttive sono state indirizzate soprattutto verso quei settori per i quali si prevedeva un forte aumento delle esportazioni e nei quali si riusciva a porsi in vantaggio rispetto agli altri paesi. Tali settori hanno così avuto a disposizione una domanda in rapidissima espansione grazie al forte sviluppo del commercio internazionale ed hanno potuto godere di crescenti economie di scala; ciò ha consentito di realizzare forti incrementi di produttività e, di conseguenza, elevati saggi di sviluppo del reddito nazionale. Infatti, i paesi che hanno aumentato la loro quota sulle esportazioni mondiali sono gli stessi che hanno registrato i più elevati tassi di sviluppo del reddito.

Ovviamente, le politiche di sviluppo « export led » hanno prodotto anche delle gravi difficoltà. Una caratteristica tipica, anche se non strettamente necessaria, di tali modelli di sviluppo è stata quella di aver sacrificato la domanda interna a beneficio di quella estera. Ne è derivato così uno sviluppo fortemente squilibrato: il rapido aumento del reddito non è stato accompagnato da una corrispondente organizzazione dei servizi sociali, dalla creazione di adeguate infrastrutture, da una corretta politica del territorio e di protezione dell'ambiente e, infine, da un incremento dei consumi sociali.

Un esempio opposto è quello fornito dalla Gran Bretagna. Questo paese ha indirizzato le risorse prevalentemente verso la soddisfazione della domanda interna: ha organizzato efficienti servizi sociali, ha costruito infrastrutture, si è impegnato a fondo nella politica territoriale e della protezione dell'ambiente. Con queste attività non si potevano realizzare forti incrementi di produttività, non si dava luogo ad esportazioni e si attivavano invece delle correnti di importazione. Ne sono conseguite così frequenti crisi della bilancia dei pagamenti ed un basso saggio di sviluppo del reddito.

Il Giappone e l'Italia sono i due casi più evidenti di sviluppo « export led ».

Infine, il sistema dei cambi fissi, che sottraeva gli esportatori e gli importatori dal rischio della fluttuazione dei cambi, ha contribuito allo sviluppo del commercio internazionale in quanto ha garantito un accettabile grado di certezza a chi operava sul mercato internazionale per quanto riguarda le previsioni dei costi e dei ricavi relativi a ciascuna operazione.

Questo complesso di cause ha determinato un forte aumento della domanda mondiale di prodotti manifatturati. Tale domanda era peraltro concentrata nei paesi sviluppati ove si erano realizzati i maggiori incrementi di produttività e del reddito. Ne è conseguito così un forte aumento degli scambi di manufatti tra paesi sviluppati, che ha svolto una notevole azione trainante nei confronti di tutto il commercio mondiale. Tra il 1963 ed il 1971, infatti, le esportazioni di manufatti dei paesi sviluppati sono aumentate in media del 10,1% all'anno, mentre le esportazioni totali di tali paesi — misurate in quantità — sono aumentate dell'8,5%.

Pertanto, il processo di specializzazione realizzato nella recente evoluzione dell'economia mondiale ha interessato quasi esclusivamente l'industria manifatturiera ed i paesi sviluppati, i quali hanno potuto in tal modo godere dei benefici della maggior divisione internazionale del lavoro.

Gli effetti dello sviluppo degli scambi

Gli effetti dell'espansione degli scambi internazionali sono stati molto rilevanti, tanto che senza di essa non si potrebbe spiegare lo sviluppo del reddito mondiale verificatosi nel periodo considerato. Il complesso degli effetti si può raggruppare in tre categorie: la maggior efficienza della produzione; la riduzione dei prezzi dei prodotti manifatturati; la maggiore integrazione economica a livello mondiale.

Il primo effetto, derivante direttamente dalla distribuzione internazionale del lavoro, ha agito direttamente sul saggio di sviluppo del reddito mondiale, attraverso i meccanismi visti nel paragrafo precedente.

La riduzione dei prezzi non è stata meno importante. Se si prendono in considerazione, durante il periodo 1963-69, le esportazioni in valore e in quantità, dai paesi sviluppati, di alcuni fra i prodotti più significativi dell'industria manifatturiera (come automobili, frigoriferi, lavatrici automatiche, televisori, articoli in plastica, mobili), risulta che quasi tutte le serie in valore sono aumentate in media di meno delle serie in quantità: cioè che i prezzi di quasi tutti i prodotti considerati sono diminuiti, nonostante i miglioramenti di qualità. Ciò è dovuto in parte all'ambiente

liberistico in cui si è sviluppato il commercio internazionale, sia per le riduzioni delle limitazioni agli scambi, sia per la molteplicità di operatori — spesso di dimensioni modeste — che vi partecipavano sulla base appunto di una concorrenza di prezzo. Ne è derivata in complesso una decisa stabilità dei prezzi internazionali, che è durata fino al 1967-68, ed ha svolto un'importante funzione stabilizzatrice sui prezzi interni dei paesi sviluppati.

Un altro importante effetto dello sviluppo del commercio internazionale è stato quello di aver determinato una crescente integrazione fra le singole economie dei paesi sviluppati. Sono diminuite le differenze fra i redditi pro capite; vi sono stati una tendenza verso l'omogeneizzazione dei comportamenti e dei modelli di consumo ed un rafforzamento degli effetti imitativi che cominciano ormai ad operare a livello transnazionale.

Inoltre, tutti i paesi hanno aumentato la loro dipendenza dal commercio internazionale; le politiche economiche adottate mostrano segni evidenti di crescente interdipendenza ed i cicli economici raggiungono ormai quasi istantaneamente un'estensione internazionale. Anche sul piano non strettamente economico, le maggiori possibilità di comunicazione, le più frequenti occasioni di incontro tra individui di diversa nazionalità, la più rapida diffusione delle idee, l'azione di organizzazioni e di imprese operanti a livello mondiale stanno attenuando le differenze — un tempo molto forti — fra le diverse culture nazionali. Ne è chiaro sintomo, ad esempio, il rapido diffondersi di alcuni fenomeni politici e culturali in paesi a differente grado di sviluppo e, talvolta, a diverso regime politico.

Le tendenze in atto all'inizio degli anni '70: gli elementi destabilizzanti

L'analisi svolta fino ad ora dell'andamento degli scambi internazionali e dei loro effetti si riferisce ad un periodo relativamente lungo, influenzato in modo decisivo dalle condizioni della fase iniziale, cioè degli anni '50. Restano ora da vedere le principali tendenze in atto nei primi anni '70 che così sintetizzavamo in uno studio del giugno 1973.

Una prima considerazione da fare riguarda i prezzi all'esportazio-

ne. Dopo il 1967-68 i prezzi all'esportazione ed all'importazione hanno cominciato a crescere e negli ultimi anni sono aumentati più dei prezzi interni. La concorrenza internazionale non appare cioè più in grado di contenerli: il loro aumento è dovuto all'aumento sia dei prezzi dei prodotti manifatturati sia di quelli delle materie prime, che erano anch'essi scesi, almeno per quanto riguarda le principali (petrolio, principali metalli, ecc.) durante la prima parte del periodo considerato.

L'aumento dei prezzi dei manifatturati ha un significato di grande rilievo. Esso sembra infatti indicare che gli ulteriori incrementi di produttività ottenibili con un'ulteriore divisione del lavoro nell'ambito dei paesi sviluppati e con ulteriori economie di scala non sono in grado di compensare i forti aumenti dei salari ed i maggiori costi delle materie prime. Anzi, il fatto che la differenza fra prezzi internazionali e prezzi interni tenda a restringersi è un sintomo che il processo di divisione internazionale del lavoro tra i paesi sviluppati sta progressivamente esaurendosi e che il mercato internazionale da essi rappresentato comincia ad avviarsi verso la saturazione.

L'aumento dei prezzi delle materie prime deriva dal fatto che il loro mercato sta gradualmente assumendo la forma del monopolio bilaterale, in cui il prezzo è funzione del rapporto di forze tra i due lati (paesi produttori e compagnie internazionali). Ciò costituisce uno sviluppo importante, perché segna, in sostanza, una riduzione del potere delle economie dei paesi sviluppati sul complesso dell'economia mondiale, e l'emergere di attori nuovi, che certamente portano con sé, almeno a breve termine, segni di ulteriore instabilità.

Né ci si può attendere una grossa spinta alla ripresa del commercio internazionale, nell'ambito dei paesi sviluppati, dall'abbassamento delle residue tariffe doganali sui prodotti industriali alla prossima sessione del Gatt. Le tariffe sui prodotti industriali scambiati tra i paesi sviluppati sono state già ridotte ad un livello molto basso: la loro media ponderata è ora dell'8,3% per gli Usa, dell'8,4% per la Cee, del 10,2% per la Gran Bretagna e del 10,9% per il Giappone.

Con grandi sforzi sarà possibile ridurre tali tariffe solo di pochi punti percentuali anche per l'impostazione sempre più protezioni-

stica che i vari paesi tendono a dare, come vedremo fra poco, al loro commercio internazionale.

Il secondo fattore di grande importanza è il sistema monetario internazionale. Il meccanismo che ha retto lo sviluppo del commercio internazionale negli anni '50 e '60 ha ormai abbondantemente dimostrato i suoi limiti. Durante lo stesso periodo di sviluppo degli scambi internazionali, l'evoluzione disuguale della produttività, del reddito e dei prezzi nei diversi paesi industrializzati produceva una serie di tensioni che, non potendo essere scaricate sui cambi (dato il regime di cambi fissi), causavano squilibri sempre più gravi nelle bilance dei pagamenti dei vari paesi.

Quando tali squilibri divenivano insopportabili, il processo di riaggiustamento delle bilance dei pagamenti, che in regime di cambi fissi avviene attraverso movimenti del reddito, comportava notevoli costi sociali nei paesi in deficit, mentre i paesi in surplus non riuscivano ad utilizzare appieno, con le esportazioni, la loro accresciuta capacità produttiva e non potevano così aumentare il loro reddito in maniera adeguata.

Il regime di cambi fissi accentuava così le differenze tra la competitività dei diversi paesi, producendo ulteriori effetti destabilizzanti.

La circostanza che l'economia americana, la cui moneta svolgeva un ruolo fondamentale nell'ambito del sistema monetario internazionale, sia stata investita in maniera crescente da questi squilibri, ha minato l'intero sistema.

È molto difficile prevedere il futuro assetto del sistema monetario internazionale. Esso comunque dovrà riflettere i mutati rapporti di forza fra le più importanti aree economiche del mondo e dovrà tener conto della nuova configurazione che verrà assunta dal commercio internazionale.

Un'altra tendenza di grande rilievo, attualmente in atto, è l'atteggiamento politico dei vari paesi. Le crescenti difficoltà di aggiustamento agli andamenti degli scambi internazionali e, ancor più, alle ricorrenti crisi del sistema monetario stanno creando in molti paesi un atteggiamento protezionistico, esemplificato chiaramente dal sempre più frequente ricorso alle cosiddette « clausole di salvaguardia » ed a forme di protezione non tariffarie. Ciò renderà difficile un'ulteriore riduzione delle tariffe. Quasi tutti i paesi, infatti, considerano l'esistenza di molti settori industriali di fon-

damentale importanza politica e non sono disposti a ridurre l'ampiezza come un'ulteriore divisione internazionale del lavoro richiederebbe. Quasi tutti i paesi pertanto richiederanno di poter proteggere tali settori con apposite tariffe doganali, il che non consentirà il sostanziale abbassamento delle tariffe medie.

Queste tendenze, e la difficoltà di eliminare le barriere non tariffarie in sede Gatt, sono un chiaro sintomo delle difficoltà da superare per determinare un ulteriore sviluppo degli scambi tra paesi sviluppati. L'atteggiamento dei vari paesi verso il commercio internazionale è tuttavia molto complesso, perché se da un lato i vari governi sono premuti dagli interessi settoriali per un'adeguata protezione (tariffaria o extra-tariffaria), dall'altro molti di essi tendono ancora ad affidare al modello « export led » le loro possibilità di ulteriore sviluppo economico. Molti paesi sembrano ritenere che il commercio internazionale avrà ancora una grossa espansione e che dalla domanda estera potranno derivare importanti stimoli per lo sviluppo delle rispettive economie. Lo sviluppo delle esportazioni è visto da molti paesi sviluppati come uno strumento efficace per mantenere il pieno impiego.

Tutti gli stati hanno tra gli obiettivi prioritari della propria politica economica quello di aumentare e sostenere la competitività delle rispettive industrie. Gli strumenti adottati a tal fine sono tra i più vari: concessione di crediti agevolati a tassi di interesse sempre più bassi, rafforzamento dei sistemi di assicurazione dei crediti, agevolazioni fiscali, maggiore impegno sul piano promozionale, ecc.

Si sta diffondendo fra i vari paesi una certa propensione alla svalutazione della moneta (o un rifiuto di rivalutare quelle sottovalutate), intesa come strumento volto ad aumentare la competitività delle rispettive industrie nazionali. Vi è, ovviamente, una palese contraddizione in una politica che tende da un lato alla massima espansione delle esportazioni ed è pronta, dall'altro, a ricorrere con sempre maggior frequenza a varie forme di protezionismo non appena la concorrenza internazionale minaccia qualche produttore nazionale.

In questo complesso atteggiamento dei paesi verso gli scambi internazionali è comunque da rilevare una effettiva differenza di posizioni.

I paesi che hanno avuto un forte sviluppo basato esclusivamente

sulla domanda estera troveranno più arduo far fronte alle prevedibili difficoltà del mercato internazionale, perché dovranno compensare le crescenti diseconomie esterne (dovute al loro stesso modello di sviluppo) che potranno compromettere, almeno parzialmente, la loro competitività.

I paesi che hanno fino ad ora soddisfatto prioritariamente la domanda interna godranno invece di maggiori economie esterne e potranno (in presenza delle altre condizioni) aumentare la loro competitività e, di conseguenza, ottenere più elevati tassi di sviluppo.

Dato il peso degli stati, e la loro attiva partecipazione, si può prevedere che nella concorrenza internazionale avranno un peso crescente fattori di ordine politico.

Un esempio evidente è rappresentato dai mercati delle materie prime, sui quali il potere contrattuale dei paesi produttori riuscirà a sostenere una tendenza all'aumento del prezzo, che si gioverà delle stesse tendenze inflazionistiche all'opera nelle economie sviluppate, dato il fatto che i paesi produttori sono ormai in molti casi riusciti ad ancorare i loro prezzi al tasso di inflazione mondiale.

La crisi: la simultaneità del ciclo

Gli elementi destabilizzanti degli scambi internazionali, già presenti come abbiamo visto all'inizio degli anni '70, divengono esplosivi nel 1973-74 in concomitanza del verificarsi della sincronizzazione del ciclo economico tra le varie aree.

La ragione principale di questa tendenza risiede in un fenomeno di carattere monetario e finanziario, cioè nel forte sviluppo del mercato dell'eurodollaro che, soprattutto in un regime di cambi fissi e di libera circolazione dei capitali, agisce come cinghia di trasmissione delle politiche monetarie da un paese all'altro. Dato questo fattore, le decisioni di politica monetaria dei vari paesi hanno effetti importanti su scala internazionale. Ad esempio se i vari paesi fissano un certo saggio di aumento dell'offerta di moneta, tali decisioni producono movimenti internazionali di capitali che continuano fino a che il saggio d'interesse non raggiunga un livello d'equilibrio uguale per tutti i paesi. L'offerta interna di mo-

neta aumenta così in ogni paese in modo diverso da quello voluto dalle rispettive autorità monetarie; esso è regolato, in sostanza, dal mercato dell'eurodollaro. Se invece, come più spesso accade, le autorità monetarie fissano un saggio d'interesse e adeguano l'offerta di moneta alla domanda esistente per quel dato saggio d'interesse il sistema non si porta mai in posizione di equilibrio: ne conseguono infatti incessanti flussi di moneta dai paesi con più basso saggio d'interesse verso quelli a tasso più alto; l'offerta di moneta di tutto il sistema cresce più del previsto e si verificano forti squilibri nelle bilance dei pagamenti. Per evitare o correggere tali squilibri le autorità monetarie dei singoli paesi finiscono per fissare tassi d'interesse in linea con quelli stabiliti dal mercato dell'eurodollaro. In sostanza, vi è comunque una sostanziale perdita di autonomia delle politiche monetarie nazionali, il cui coordinamento è imposto dal mercato dell'eurodollaro. Dati il peso dominante dell'economia americana ed il ruolo centrale svolto dal dollaro nel sistema monetario internazionale, la politica monetaria degli Stati Uniti finisce per svolgere una funzione guida nei confronti del mercato dell'eurodollaro e, conseguentemente, delle altre economie nazionali.

Le linee di tendenza della politica economica americana assumono di conseguenza un'importanza determinante per tutti gli altri paesi occidentali e per l'economia internazionale nel suo complesso.

È vero che una maggiore autonomia nella politica economica sarebbe conseguibile ricorrendo o ad un regime di cambi flessibili o regolando strettamente la circolazione dei capitali. Tuttavia — come ha dimostrato l'esperienza delle rivalutazioni tedesche a partire dal 1969 — per avere effetti consistenti sulla circolazione dei capitali a breve la fluttuazione di una moneta deve avvenire entro margini molto ampi; ma fluttuazioni violente potrebbero avere effetti destabilizzanti gravissimi sull'intero sistema. D'altro canto la tendenza che sembra emergere in maniera abbastanza consolidata presso tutti i paesi è quella di usare la flessibilità dei cambi — che rimane peraltro contenuta entro limiti ristretti — come stimolo alle esportazioni piuttosto che come regolatore dei movimenti di capitali a breve. Inoltre non si può seriamente pensare ad un rigido controllo dei movimenti di capitali in una situazione

in cui il riciclaggio dei petrodollari si pone ancora come problema centrale per il finanziamento delle economie occidentali.

Sul piano reale, il fortissimo aumento dell'interscambio di prodotti manufatti fra i paesi industriali ha fatto sì che numerose industrie di molti paesi esportino una parte molto rilevante della produzione; così una parte rilevante della domanda interna dei singoli paesi viene soddisfatta dalle importazioni. Si riduce quindi la capacità delle autorità politiche nazionali di regolare attraverso la domanda il ritmo della produzione industriale, che risulta spesso più sensibile all'andamento della domanda negli altri paesi sviluppati. Le industrie che producono per i mercati esteri distribuiscono all'interno redditi (soprattutto salari) che vanno ad aumentare la domanda, a prescindere dai tentativi delle autorità monetarie di regolare le domande. In presenza di un boom della domanda estera l'attività produttiva si mantiene elevata e con essa la domanda di moneta per « transazioni »; pochissimo spazio sarà così lasciato alla domanda di moneta per investimenti. Ne consegue che una politica monetaria restrittiva in simili condizioni riesce ad avere effetti molto limitati sui consumi, mentre ha effetti fortissimi — e negativi — sull'accumulazione di capitale.

Un andamento differenziato delle singole economie nazionali tende ad avere inoltre forti effetti destabilizzanti sulle bilance dei pagamenti e quindi sul sistema dei pagamenti internazionali. Nei primi mesi del 1974 alcuni paesi come l'Italia tendevano a compensare con una politica monetaria espansiva gli effetti deflazionistici determinati dall'aumento dei prezzi del petrolio, altri come la Germania occidentale ponevano invece in atto una politica restrittiva. I primi hanno così registrato dei deficit di gran lunga superiori a quelli determinati dall'aumento dei prezzi petroliferi. Infatti, la loro domanda in espansione è stata soddisfatta in buona parte dalle importazioni; ma le esportazioni sono aumentate poco per carenza di domanda nei tradizionali mercati di sbocco. I paesi restrittivi hanno invece beneficiato di forti flussi d'esportazione e hanno ridotto le importazioni. Essi hanno realizzato così importanti surplus nella bilancia non oil, che nel caso della Germania occidentale ha superato l'oil deficit.

Poiché i vari paesi si trovano nella stessa fase del ciclo economico, le fluttuazioni cicliche possono assumere un vero e proprio aspetto « esplosivo ».

La simultaneità del boom del 1972-73 ha avuto sicuramente una grande importanza (unitamente all'aumentato potere politico ed economico dei paesi produttori in via di sviluppo, alla particolare congiuntura agricola, ed alla politica americana) nel determinare i fortissimi aumenti dei prezzi delle materie prime come mai si erano registrati in passato. Data la complessità del funzionamento dei mercati delle materie prime, è però difficile stabilire una relazione quantitativa attendibile fra la domanda e l'andamento dei prezzi e calcolare in modo preciso l'effetto degli aumenti di prezzo sull'offerta. Infatti, i mercati delle materie prime e dei prodotti agricoli sono per buona parte monopolizzati da grandi imprese o da gruppi di paesi produttori. Inoltre il prezzo internazionale è spesso — soprattutto per i prodotti agricoli — molto diverso, nel livello e nell'andamento, dal prezzo al produttore ed ha perciò effetti deboli e molto ritardati sulle decisioni di aumentare l'offerta. Infine, esistono cause di forti oscillazioni a breve termine quali l'andamento dei raccolti, la politica delle scorte e la speculazione che, in una situazione di forti tensioni inflazionistiche, risulta particolarmente accentuata: alcune strutture istituzionali, come certe borse merci delle materie prime, oltre ad amplificare le oscillazioni, creano spesso movimenti artificiali dei prezzi.

A questi motivi si aggiunge il fatto che le oscillazioni si inseriscono — e, nel contempo, ne sono il veicolo — in un trend ascendente difficilmente isolabile e che è da considerare per buona parte « autonomo ». Riteniamo tuttavia di poter affermare — e, su questo, tutti gli analisti sono concordi — che fra prezzi delle materie prime e domanda esiste un legame sicuro anche se difficilmente quantificabile.

Può esistere qualche dubbio che ciò valga per il petrolio, il cui prezzo, in passato, è stato quasi sempre indipendente dall'andamento della domanda. Ciò era dovuto alla struttura integrata delle compagnie petrolifere le quali avevano un potere quasi assoluto nella formazione del prezzo. È difficile dire se, nella nuova situazione del mercato petrolifero, il prezzo del petrolio sarà suscetti-

bile, al pari delle altre materie prime, di forti oscillazioni in concomitanza delle fluttuazioni cicliche della domanda. Tuttavia è difficile immaginare che i paesi produttori, i quali di fronte ad un'offerta eccedente hanno consentito una flessione in termini relativi dei prezzi del petrolio, ma che sin dall'inizio della crisi hanno manifestato l'intenzione di collegare i prezzi del petrolio a quelli dei manufatti, rinunceranno, di fronte ad una ripresa della domanda, a recuperare la perdita relativa subita dal 1974 ad oggi, se non ad ottenere un aumento maggiore, per scontare la successiva flessione conseguente all'inflazione internazionale. L'unico modo per evitare consistenti aumenti dei prezzi petroliferi potrebbe consistere in un boom economico accompagnato da una stasi — per modificazioni strutturali avvenute, per una efficiente politica « energy-saving » o per la comparsa di fonti d'energia alternative — della domanda di petrolio Opec. Ma ci sembra di poter scartare tale ipotesi almeno per il prossimo quinquennio.

Un ulteriore legame fra aumento della domanda e prezzi delle materie prime sta nel ruolo che l'economia americana ha svolto e svolgerà sul mercato di queste ultime. Gli scarsi investimenti realizzati negli Stati Uniti negli ultimi 5-10 anni nei settori delle materie prime e delle fonti di energia hanno determinato in questo paese una certa scarsità di tali materie ed un maggior ricorso all'estero e, quindi, una forte pressione sui prezzi internazionali. Da un lato, l'evoluzione congiunturale della economia americana risulta condizionata dall'esterno; dall'altro, essa influisce pesantemente sull'economia internazionale nel senso che un boom determina in breve tempo — data anche l'elevata incidenza del consumo americano di materie prime su quello mondiale — una forte pressione sulle risorse a livello mondiale.

Questa situazione non appare correggibile in poco tempo, a meno di una vasta mobilitazione di risorse difficilmente realizzabile nelle attuali condizioni di mercato, e utilizzando i tradizionali strumenti di politica economica.

La politica americana sembra oggi rivolta a tenere alti i prezzi per garantire un adeguato flusso d'investimenti verso la produzione interna. Essa continua quindi a premere per la continuazione della tendenza di lungo periodo all'aumento costante — anche se intervallato da vaste oscillazioni — dei prezzi delle materie prime. L'esistenza di questa tendenza risulta confermata dal fatto che l'au-

mento durante il boom è stato più forte della diminuzione durante la crisi; all'inizio del nuovo boom i prezzi relativi delle materie prime saranno più alti che all'inizio del boom precedente.

Conclusioni e prospettive

In conclusione su scala internazionale gli eventi dal 1973 al 1975 si possono così riassumere. La fortissima tendenza all'aumento dei prezzi delle materie prime è iniziata verso la metà del 1972 ed è continuata per circa un anno e mezzo. Ad essa ha poi fatto seguito una sensibile riduzione della domanda e, successivamente, una tendenza alla riduzione dei prezzi, molto decisa per le materie prime di origine minerale e meno visibile per i prodotti agricoli. I prezzi del petrolio sono rimasti praticamente stabili e sono perciò scesi in relazione ai prezzi dei prodotti industriali, che hanno continuato ad aumentare. Sarebbe inutile chiedersi in che misura la riduzione di domanda sia da attribuirsi alla « reazione automatica » del mercato o sia stata indotta dalle misure antinflazionistiche e di riequilibrio dei conti con l'estero adottate da quasi tutti i paesi industrializzati. Ciò che è certo è che la riduzione della domanda e dei prezzi ha ridotto il peso delle importazioni di materie prime sulla bilancia dei pagamenti dei paesi importatori fino a determinare, nella prima metà del 1975, una vera e propria corrente di ottimismo sulla capacità di questi paesi di uscire dalla crisi senza subire danni permanenti. All'ottimismo ha contribuito anche l'aumento delle esportazioni dei paesi industriali verso i paesi produttori di petrolio e di materie prime; esso, da un lato, ha ulteriormente alleggerito il deficit della bilancia dei pagamenti e, dall'altro, ha fatto rivedere in senso positivo le stime sulla « capacità di assorbimento » dei paesi produttori.

Il forte aumento della domanda dei paesi produttori di petrolio e di materie prime e la contrazione di quella dei paesi industrializzati hanno inoltre contribuito a ridimensionare il problema dei petrodollari, che ha perso così molta della sua drammaticità. Anche se in questo settore permangono dei problemi — soprattutto di ordine politico — bisogna riconoscere che il sistema finanziario internazionale è riuscito in qualche modo a riciclare l'enorme

massa dei petrodollari ed a finanziare i deficit dei paesi consumatori.

Molto meno univoci e più difficili da interpretare sono stati invece gli effetti intersettoriali della crisi. Vi sono state gravi difficoltà — ancora non risolte — per l'industria automobilistica, a causa della riduzione di domanda conseguente all'alto prezzo della benzina ed all'aumento dei prezzi delle vetture; ma una riduzione della domanda altrettanto importante vi è stata, ad esempio, per l'industria tessile che non ha aumentato di molto i suoi prezzi. Evidentemente, la riduzione della domanda è avvenuta attraverso meccanismi complessi, dominati dalla forte rigidità di breve periodo nella struttura dei consumi. Nell'anno e mezzo trascorso gli alti prezzi delle fonti di energia e delle materie prime hanno peggiorato le condizioni di redditività delle industrie di base nei paesi sviluppati, ma senza annullarle del tutto.

Questo complesso di sviluppi ha cancellato molti dubbi sulle capacità dei paesi sviluppati di superare lo shock determinato dalla crisi petrolifera e, quindi, sulla loro capacità di attuare una ripresa produttiva. L'incertezza non riguarda tanto se e quando si verificherà una ripresa ma soprattutto il tipo della ripresa, la sua durata ed i suoi effetti sul livello internazionale dei prezzi.

Tuttavia, quella del 1974 non è stata una comune crisi congiunturale ma ha inciso profondamente sulla struttura del modello economico dei paesi occidentali.

Occorre quindi valutare queste modificazioni strutturali e la loro interazione con le altre tendenze di lungo periodo già presenti nel sistema economico occidentale (progressiva dipendenza dall'estero dell'economia americana per l'approvvigionamento di energia e di altre materie prime; simultaneità del ciclo economico nel mondo occidentale; nuova divisione internazionale del lavoro, ecc.).

È nostra convinzione infatti che il problema dell'approvvigionamento di materie prime e di energia, anche se non compromette le possibilità di sviluppo del mondo occidentale, costituisce un ulteriore e potentissimo fattore di instabilità dell'economia mondiale che difficilmente potrà essere fronteggiato con i tradizionali strumenti di politica economica. Il problema che ci troviamo oggi di fronte non è tanto quello di superare la « crisi », bensì quello di stabilire se sarà possibile trovare nuovi strumenti per ri-

durre l'instabilità che può dare ripresa a tendenze recessive di lungo periodo.

I paesi in via di sviluppo non petroliferi sono stati certamente molto colpiti dal forte aumento dei prezzi petroliferi. Tuttavia, con ogni probabilità, essi risentono della crisi ancora più dei paesi sviluppati. Questa ha comportato infatti una grossa contrazione dei ricavi delle loro esportazioni, sia per la caduta dei prezzi delle materie prime sia per la riduzione del volume delle loro esportazioni di materie prime e dei beni manufatti.

Si calcola inoltre che il valore reale dell'aiuto ufficiale e dei prestiti a lungo termine dati ai paesi in via di sviluppo dai paesi Ocse e Opec nel 1974 è stato inferiore del 15% rispetto a quello dell'anno precedente.

In questa situazione, in cui ad un forte rincaro delle loro importazioni ha corrisposto una drastica diminuzione delle loro entrate valutarie, i paesi in via di sviluppo stanno reagendo con una riduzione dei loro investimenti e con un rinvio nel tempo delle spese programmate.

È prevedibile che la ripresa dei paesi industriali consentirà a questi paesi di aumentare sensibilmente le loro entrate valutarie e quindi di ricostituire le loro riserve — fortemente diminuite nel 1974 — e di rilanciare gli investimenti. Tuttavia se, come prevediamo, la ripresa sarà breve e sarà subito seguita da una recessione grave almeno come quella del 1974, i paesi in via di sviluppo ripiomberanno in difficoltà altrettanto gravi. Nel complesso si può affermare che i paesi in via di sviluppo risentiranno moltissimo dell'accentuazione dell'andamento ciclico delle economie occidentali, poiché ne deriveranno una fluttuazione ancora più accentuata, per il gioco combinato di prezzi e quantità, dei ricavi delle loro esportazioni di materie prime e, per conseguenza, forti difficoltà di programmare in maniera efficiente le loro spese di sviluppo.

Una possibile via di uscita da questa situazione, sia per i paesi in via di sviluppo sia per quelli sviluppati, potrebbe consistere nella ricerca di una maggior integrazione tra i singoli paesi appartenenti ai due gruppi, che potrebbe attenuare la simultaneità del ciclo economico nei paesi industrializzati e far diminuire, pertanto, l'instabilità dell'economia mondiale.

Il perseguimento di questa linea, dato l'attuale ordinamento monetario, risulta molto più facile per i paesi che godono o di un'in-

gente quantità di riserve o della possibilità di emettere senza restrizione moneta (principalmente Germania occidentale e Stati Uniti) e che potrebbero finanziare, anche in periodi di crisi, le spese dei paesi in via di sviluppo. Per gli altri paesi il perseguimento di questa linea richiederebbe uno sganciamento, anche se parziale, dall'attuale ordinamento internazionale monetario e degli scambi. Ciò potrebbe avvenire attraverso accordi di sviluppo, bilaterali o trilaterali, a prezzi fissi che ridurrebbero le oscillazioni dei prezzi delle materie prime e dei ricavi delle esportazioni dei paesi in via di sviluppo e consentirebbero una maggiore stabilità delle singole economie occidentali, sia perché isolerebbero l'approvvigionamento di materie prime dagli andamenti del mercato internazionale sia perché creerebbero degli sbocchi di mercato alternativi nei momenti di crisi dell'economia occidentale.

Una simile politica è tanto più auspicabile specie per i paesi europei e, in particolare, per l'Italia se si considera che essa si inserisce in un processo, che deve considerarsi ormai inarrestabile, di redistribuzione a livello mondiale dell'attività industriale. In questa redistribuzione l'Europa, che soffre ormai di una forte scarsità di forza-lavoro, dovrà rinunciare ad alcuni settori industriali o ad alcune fasi di lavorazione a favore dei paesi in via di sviluppo, ove vi è invece un'enorme offerta di lavoro non utilizzata. Questa redistribuzione a livello mondiale dell'attività industriale comporterà sicuramente grosse ristrutturazioni nell'apparato industriale europeo; gli accordi di sviluppo, proprio perché verrebbero ad incidere direttamente nella produzione di beni e servizi, possono costituire uno strumento di politica industriale per l'attuazione di queste ristrutturazioni molto più efficace di qualunque politica monetaria e creditizia per quanto selettiva.

FRANCESCO FORTE
L'ECONOMIA ITALIANA
COME ECONOMIA INTERMEDIA*

Le pretese cause della crisi dell'economia italiana

Ora che il « serpente monetario » europeo è stato fratturato, è più facile vedere il quadro, che il rapporto Tindemans aveva momentaneamente oscurato: non esiste una realtà economica europea neocapitalistica, cui fa eccezione l'Italia, come paese del sud particolare, rispetto agli altri paesi industriali; esiste invece un iceberg industriale in Europa, che è costituito dalla Germania federale, con annessi e connessi (cioè Olanda e Danimarca fra gli annessi e Austria e propaggini dell'est europeo, con particolare riguardo alla Germania orientale fra i connessi), il quale si affianca — pur nelle diversità di contenuto — all'iceberg industriale degli Usa in America e a quello — ancora diverso — del Giappone in Asia (nonché a quello dell'Urss nel mondo sovietico) mentre tutto il resto ha caratteristiche differenti. Le predominanti fra queste diverse caratteristiche sono quelle delle economie intermedie. Nel tipo delle economie intermedie rientrano — anche qui con varietà di forme, stadi, imperfezioni — assieme all'Italia, la Francia, la Gran Bretagna, il Belgio (ma anche alcuni degli « annessi » alla Germania). Vi si apprestano a entrare la Spagna e la Grecia. Secondo una concezione largamente diffusa, le economie hanno una sorta di evoluzione naturale omogenea dal sottosviluppo allo sviluppo di tipo capitalistico ruggente, a quello neocapitalistico giovane e imperfetto sino a quello neocapitalistico giusto e maturo. L'Italia sarebbe una sorta di ragazzone, che ha le forme ancora acerbe del neocapitalismo giovane, ma che non è riuscito o non riesce a crescere, per certe sue gravi imperfezioni forse congenite e quindi rischia di acquistare caratteri decadenti, senili, curiosamente mescolati a quelle acerbe forme giovanili; oppure addirittura di regredire a un precedente stadio, all'infanzia del neocapitalismo, rimanendovi in modo caotico. La Gran Bretagna, anziché perdurare

* Il presente testo si è avvalso, rispetto alla stesura provvisoria, di stimolanti osservazioni di Guido Carli e Karl Kaiser e, anche dal punto di vista del chiarimento formale, di una polemica con Marcello De Cecco.

felicemente nel neocapitalismo, vi sarebbe invecchiata, per viziosità. La Francia è ancora in forse, ambiguamente. Solo la Germania in Europa ha le forme, la forza e l'armonia di un neocapitalismo « apollineo », quale « deve essere » nella sua perfetta, virile realizzazione. La storia, secondo questa concezione, va sempre avanti sviluppando una sua razionalità economica; e l'economia di mercato, basata sull'impresa privata motivata dal profitto, assieme allo stato di diritto, motivato dal rispetto della legge dettata dal Parlamento, eletto al centro, con elezioni periodiche pluriennali, sono i motori di questa razionalità, il cui « statuto » corrisponde ai dettami eterni della « civiltà occidentale » ovvero « Western civilisation ». Le altre cose che succedono sono interferenze, sbagli. Ma chi segue quelle leggi è premiato, è giusto.

Il mondo dei giusti annovera oggi la Germania e gli Usa, perché hanno seguito quelle certe leggi; ma anche gli altri potrebbero entrarvi in tale modo, se seguissero le stesse regole: posto, naturalmente, che Dio li abbia dotati della « grazia » con cui tali regole si riescono ad osservare. Le economie intermedie, secondo questa concezione, sono deboli sul fronte monetario e dei prezzi, a differenza delle economie d'avanguardia, perché non sanno praticare lo stesso rispetto delle giuste regole.

Fattori « naturali » e sviluppo economico

A me le cose appaiono molto diverse. Intanto, mi sembra di capire che i fattori « naturali » contano molto, molto di più di quello che la concezione prevalente abbia fatto supporre. Se gli Usa non avessero un rapporto fra popolazione e risorse dieci volte più favorevole di quello della Gran Bretagna e nove volte più favorevole di quello dell'Italia, le loro imperfezioni e viziosità non si noterebbero come le nostre? E poi, sarebbero potuti giungere a queste forme « avanzate » di neocapitalismo? Ovviamente, quando il territorio di uno stato è di 9 milioni di km², dentro ci sono tutte le risorse minerali. Le terre, se sono nella fascia temperata, possono essere sfruttate agevolmente. La Francia ha un territorio doppio della Gran Bretagna e un po' meno di abitanti. Non la aiuta questo a superare certi problemi, che pesano sulla Gran Bretagna e che alcuni attribuiscono alle viziosità dello « stato

del benessere sociale » che avrebbe impigrato i suoi cittadini? Se le terre fertili italiane non fossero meno della metà di quelle francesi, la nostra economia intermedia sarebbe egualmente in posizione arretrata, rispetto a quella francese? La Germania — si obietterà — ha una superficie come quella inglese e il 20% in più di abitanti, eppure è un iceberg neocapitalistico; come si spiega ciò? Guardando la carta geografica, ci si rende conto che essa è in posizione centrale, rispetto al cuore industriale dell'Europa; e ci si rende anche conto che questo a sua volta è sito in un'area che ha tre caratteri concomitanti: centralità geografica, ricchezza dell'agricoltura dovuta alla bontà del terreno e alla moderazione del clima, ricchezza di miniere sia di fonti energetiche (carbone e gas) sia di ferro e di altri minerali. L'Inghilterra ha miniere, ma è eccentrica. L'Italia non ha miniere ed è eccentrica. La Francia ha poche miniere ed è parzialmente eccentrica. L'Olanda ha miniere di gas che il Belgio non ha e così il fiorino è ancora nel « serpente » europeo saldamente, mentre il franco belga vi è con fatica. Se l'Italia avesse trovato il gas che l'Olanda ha trovato — in proporzione alla propria popolazione — sarebbe verosimilmente ancora nel « serpente monetario » europeo, nonostante che la sua storia cattolica meridionale, secondo i principi di Max Weber, la faccia eticamente poco adatta allo sviluppo capitalistico di mercato da cui, essenzialmente deriverebbe la prosperità economica.

Ma non contano solo i fattori naturali. La Svezia e la Svizzera sono economie forti ad alto livello economico; non sono nella burrasca monetaria e nel malessere che coinvolge i paesi ad economia intermedia. Eppure non sembrano favorite dalla natura. Soprattutto non lo sembra la Svizzera con un rapporto popolazione-territorio che è peggiore, di un terzo, di quello della Gran Bretagna e un territorio che, per di più, è montagnoso. Evitiamo però di indulgere alle prime impressioni. La Svezia ha un rapporto popolazione-territorio che è sensibilmente più favorevole di quello degli Stati Uniti, anche se è vero che una parte delle sue terre sono oltre il circolo polare. Ma entrambi i paesi — Svezia e Svizzera — hanno molta energia idroelettrica. La Svezia ha anche altre importanti risorse naturali. La Svizzera, a sua volta, è in posizione geografica centrale fra la parte industriale dell'Europa meridionale e il resto dell'Europa. Inoltre — questo è il punto che mi preme di rilevare adesso — si tratta di paesi che da molto tempo sono politicamente

neutrali. Non hanno sopportato il costo economico e politico delle guerre; hanno invece beneficiato, per le loro industrie, delle commesse belliche da altri paesi ingaggiati in guerra. Questo fatto, assieme alla centralità e alla spregiudicatezza fiscale di cui si è detto prima, ha consentito alla Svizzera di diventare l'iceberg finanziario d'Europa, forse del mondo. Il privilegio svizzero è accentuato dal fatto che la Svezia ha rinunciato al ruolo di paradiso fiscale, che la Svizzera invece ha voluto avere e conserva. Su queste basi comunque, si possono costruire delle eccezioni, non delle regole, generalmente applicabili. Se dovesse prescindere dal fattore finanziario, probabilmente la Svizzera non apparterebbe al gruppo « forte »; sarebbe collocabile nel modello delle « economie intermedie » di cui largamente del resto conserva, al di sotto della crosta finanziaria, le caratteristiche.

Le economie intermedie: loro caratteristiche

E i fattori economici riguardanti il mercato non contano? La mia risposta è che, certamente, essi contano, sebbene non con il valore esplicativo ed entro la camicia di Nesso del modello Weber-neo-capitalismo di cui si è detto. Il rapporto popolazione-territorio della Russia è del 100% più favorevole di quello, già così straordinariamente favorevole, degli Usa. Pur considerando che una parte di queste terre sono oltre il circolo polare o assai vicino a questo o in zone torride, resta il fatto che si tratta di un territorio immenso, in cui vi sono tutte le possibili risorse minerarie. E poi, escludendo le terre coperte da montagna o da sabbie aride o dal ghiaccio permanente, l'ammontare di terreno per l'agricoltura è una quantità immensa, rispetto alla popolazione. Eppure la Russia non riesce a produrre il grano che le occorre; e i suoi abitanti non possono disporre di burro e carne, come quelli degli Usa (nei quali peraltro una parte della popolazione è emarginata egualmente a causa delle ingiustizie sociali). A mio parere in Urss l'organizzazione economica è — nel fondo — sbagliata: manca o quasi il mercato, scarseggia il grano; il profitto è stato distrutto e sostituito dalla rendita burocratica e militare. L'iceberg russo, così, non è neocapitalistico ma neofeudale: potente, ma non prospero. Ha tratti prevalentemente marziali, anziché « apollinei » come quelli

germanici di oggi: ha comunque una potenza industriale-tecnologica paragonabile a quella degli altri tre iceberg produttivi dell'economia mondiale. Pur importando grano, questo è uno dei paesi « forti » dell'economia mondiale. La forza naturalmente è più politica che economica, ma c'è. La forza politica incatena le debolezze economiche.

Sottostanno, a pelo d'acqua, i grandi arcipelaghi delle economie intermedie, che di quando in quando le maree delle cattive congiunture paiono sommergere o semisommergere. Più sotto ancora stanno le grandi aree del sottosviluppo, da cui emergono con dolore e con fatica le nuove economie in crescita diseguale come quella brasiliana e quella dei paesi produttori di petrolio Opec. Qua e là troviamo paesi « economicamente ricchi e forti » più piccoli, come la Svezia e la Svizzera nonché la Norvegia in Europa e il Canada in Nord America. Per la Norvegia e il Canada le cause per cui son fuori dalle economie intermedie sono assai semplici: il rapporto favorevole fra popolazione e territorio e la grande ricchezza di materie prime. Niente di Max Weber o di Ehrard in tutto ciò.

È interessante osservare che ogni grande area ha il suo gigante produttivo: l'America ha gli Usa; l'Europa ha la Germania; l'Asia ha il Giappone; il mondo sovietico ha la Russia. Penso che se la Cina non si fosse staccata dal mondo sovietico, la potenza industriale russa sarebbe ancora più grande. Per ora la Cina è l'unica nazione sottosviluppata che non sia in crescita diseguale, ma in crescita, e che subisca l'attrazione dell'immagine dei vari iceberg industriali, sia neocapitalistici che neofeudali. Essa però è una nazione grande come un continente, ha l'estensione degli Stati Uniti, con una popolazione quattro volte tanto: quest'ultimo fatto limita la sua abbondanza di sussistenze pro capite, ma non cancella la sua possibilità di trarre, dal proprio territorio, gran parte di ciò che le occorre. Solo in fatto di tecnologie — il che non è poco, ma non è tutto — essa è dipendente dagli altri paesi. E ciò avvantaggia soprattutto il Giappone nelle economie intermedie. Noi non possiamo, come singole nazioni, trarre esempio dalla Cina. La Cina infatti non ha bisogno, per sopravvivere, di ampi scambi internazionali. Ne ha bisogno solo per crescere. Ma possiamo trarre esempio dal Giappone, economia di pura trasformazione, che opera in un'immensa area sotto o semisviluppata, le cui tecnologie si addicono di più di quelle di altri paesi « diversi ».

Il neocapitalismo degli Usa, della Germania e del Giappone, comunque, non mi pare — anche nella sua diversità di forme, nei tre moduli — un sistema esportabile su larga scala, generalizzabile.

Questi paesi sono forti, perché operano in un'area circostante che ha bisogno dei loro prodotti e così scaricano sull'esterno le tensioni e contraddizioni che si formano all'interno. La Germania occupa una manodopera immigrata. Gli Usa hanno una minoranza di colore e soprattutto immense risorse naturali. Il Giappone emerge nella povertà dell'Asia. Comunque il modello Giappone, rispetto a noi, è il più esportabile. Germania e Usa occupano una posizione nel settore delle industrie dei beni di investimento e delle industrie a tecnologia d'avanguardia, che non è certamente estendibile, se non limitatamente, agli altri paesi: si tratta di una suddivisione internazionale del lavoro, che presuppone che gli altri paesi si specializzino in altre cose. Essa in particolare presuppone i paesi a tecnologia intermedia che si specializzano nei beni di consumo e nei prodotti di qualità, non d'avanguardia tecnologica, e che comprano, in cambio, i beni di investimento e i beni tecnologicamente d'avanguardia; nonché una miriade di paesi arretrati o quasi, che cedono risorse naturali varie e beni industriali primitivi e comperano gli altri beni e servizi.

I paesi ad economia intermedia non possono fare un salto qualitativo, se non si sviluppa ampiamente il mondo sottosviluppato: ma resta da vedere sino a che punto questo sviluppo degli uni e degli altri può avvenire, in modo massiccio, senza la cessazione dell'incremento di consumi materiali da parte delle « economie forti », di fronte alla limitazione della disponibilità mondiale di risorse. Comunque un ruolo per i paesi ad economia intermedia sussiste, soprattutto se riusciamo a superare gli ostacoli politici, ed a violare i poteri di mercato consolidati dei paesi forti.

Gli intermedi hanno diversi caratteri e diversi gradi di sviluppo. È mia opinione che non possono permettersi né il collettivismo né il liberismo di mercato. Devono avere, anche qui, soluzioni intermedie. Non possono permettersi il collettivismo produttivo, perché esso, se è del tipo sovietico, comporta uno spreco immane di risorse ed è soprattutto contrario a quel tipo di tecnologie leggere e di organizzazioni flessibili, che si addicono alle economie intermedie. Quanto al modello produttivo cinese, esso non ammette sufficiente divisione del lavoro, per ora (in quanto basato sulla « co-

mune »), per consentire la specializzazione, senza cui le economie intermedie non possono avere un buon livello di qualità e, assieme, di produttività.

Ma le economie intermedie non si possono nemmeno permettere un liberismo di mercato, cioè un sistema privo di un ruolo importante dello stato nel finanziamento della produzione e nell'esercizio stesso di questa, mediante le imprese pubbliche. Se non danno al potere pubblico questo ruolo, le economie intermedie vengono egemonizzate dalla potenza industriale e finanziaria delle mesoeconomie. Non riescono a sviluppare i settori di avanguardia. Non riescono a fare una politica, a loro adatta, di rifornimento e di gestione delle risorse naturali. Non riescono a risolvere i problemi sociali che in essi si manifestano e cui non possono porre, certo, rimedio alla maniera tedesca: cioè licenziando, con un buon assegno, gli emigrati; o alla maniera degli Usa, e cioè sovvenzionando su larga scala i « poveri » (che tuttavia rimangono emarginati). Neppure, le economie intermedie, possono permettersi sistemi clientelari e parassitari in economia e politica nella misura in cui possono i paesi d'avanguardia come gli Usa. Di fatto, se li permettono però — spesso — e così hanno molta inflazione, molto più di quella che subiscono i paesi dell'iceberg quando accettano queste redistribuzioni improduttive o antiproduttive. Non potendo distribuire e consumare leggermente ricchezza, le economie intermedie debbono potere distribuire giustizia, tranquillità ed ordine: debbono, perciò « punire e premiare », regolamentare e proteggere. È anche sempre più dubbio che le economie intermedie possano avere una vera convenienza a un sistema di scambi, da cui sia assente o in cui si trovi in posizione molto subordinata un certo grado di protezionismo e di regolamentazione. Il fatto è però che le economie intermedie, mentre non si possono permettere gli sprechi e i contraccolpi caratteristici di un mercato mondiale anarchico e la dittatura delle monete forti, non possono nemmeno permettersi di derogare molto alle regole del liberismo, perché dipendono dai mercati esteri per una parte cruciale della loro vita e attività economica (e non solo della loro crescita). E comunque non debbono farlo a livello nazionale, ma solo a livello di grandi aree, come la Cee, per evitare che il mercato sia troppo ristretto, non competitivo, provincialisticamente autarchico.

A livello internazionale è ancora meno facile che sul piano del rapporto interno trovare le soluzioni intermedie, i giusti dosaggi fra forze di mercato e regolamentazione economica. Il liberismo degli scambi internazionali così come quello degli scambi interni, comunque, bisognerebbe capirlo, non è un dogma; è un fatto pragmatico. E tanto meno interessa, in termini economici, quanto più è ampia e variata l'area economica, verso il cui esterno esso opera. In termini politici, interessa anche al di là degli aspetti economici, perché è un fattore di distensione internazionale. Per le nazioni intermedie, che hanno una potenza limitata, interessa per non dover diventare (troppo) succubi di una delle nazioni forti predominante nei loro confronti. La ragione principale per cui a noi interessa rimanere nella Cee con la Germania, anziché cercare un Mec composto solo di economie intermedie o vicine al livello intermedio, forse è quella di non cadere (troppo) nell'orbita tecnologico-industriale finanziaria degli Usa. Certo, però, che se la Germania dimostrasse un disinteresse per noi sul piano di una solidarietà di questa natura (e potrebbe essere il caso della Germania neocapitalista della Cdu), sospingendoci, di fatto, finanziariamente — e quindi sempre più anche tecnologicamente — verso gli Usa, allora la causa di un Mec dei paesi intermedi potrebbe guadagnare molto terreno. È comunque un fatto che, con la rottura del « serpente monetario », i paesi europei a moneta debole tendono a formare un'area distinta dall'iceberg della Germania, con annessi e connessi. D'altra parte, le riserve valutarie si trovano solo nei paesi « forti », quindi la Cee dei paesi intermedi non avrebbe forza monetaria. Vi è un interesse reciproco, alla coesistenza nella Cee, dell'area forte e delle economie intermedie, ma bisogna trovare dei *modus vivendi* che partano dal riconoscimento che questo dualismo è una realtà.

La « leadership » europea delle economie intermedie a chi compete? Alla questione mi pare convenga dare una risposta « intermedia ». Direi che si può concepire, innanzitutto, una « leadership » politica e diplomatica — all'interno della Cee — da parte della Francia: che è il paese con maggior autonomia, rispetto ai « grandi iceberg » e che, per questo, ha anche un suo ruolo guida nei riguardi dei paesi ex coloniali. Del resto, la Francia è il paese a più alto

reddito pro capite, fra le grandi nazioni europee intermedie, quindi ha anche elementi di forza economica un po' maggiore (o di debolezza un po' minore) per assumere tale ruolo politico nella Cee. Nella sua composizione politica, poi, la Francia è intermedia fra gli altri paesi europei intermedi, quindi con maggior capacità rappresentativa: ha un forte Partito comunista, ma anche un Partito socialista ancora più forte; ha conservatori di tipo arretrato, ma anche conservatori di tipo evoluto; ha grosse forze sindacali operaie e una realtà metropolitana, ma anche un mondo di forze sociali rurali.

Alla Gran Bretagna, nel gruppo dei paesi europei a carattere intermedio, compete senza dubbio la « leadership » tecnologica e nel settore dell'istruzione tecnica: in verità in molti di questi campi essa è all'avanguardia — e non solo fra i paesi intermedi — ed ha potenzialità che eccedono ampiamente le sue capacità di realizzazione effettiva.

All'Italia, sempre nel quadro Cee, dovrebbe competere, fra i paesi intermedi, una particolare « leadership »; quella nella esportazione del modello o di suoi elementi ai paesi semisviluppati o non ancora sviluppati e nel campo dell'istruzione e dell'addestramento professionale di quadri di questi paesi almeno in vasti settori delle imprese (non della pubblica amministrazione) e della preparazione all'analisi della riforma delle istituzioni, per adattarle alle esigenze di sviluppo, tenendo conto dei caratteri di partenza, che condizionano tale sviluppo. Vari fattori operano a favore di questo ruolo italiano. Innanzitutto, vi è il fatto che l'Italia è esente da ogni sospetto di egemonia politica oltreché da macchie rilevanti di colonialismo, e inoltre manca, negli italiani, un senso di superiorità, nei riguardi dei popoli « weberianamente » inferiori. Inoltre vi è il fatto che l'industria italiana è la più giovane fra quelle dei paesi europei intermedi ed ha quindi ricordi più recenti, di come si attua lo sviluppo, partendo da basi limitate. Il terzo fattore, forse ancora più rilevante, è che le imprese italiane hanno una esperienza di sottosviluppo all'interno dell'economia italiana, in quanto economia dualistica: quindi conoscono, dall'interno, i problemi dello sviluppo industriale in aree arretrate, circondate da aree sviluppate (diverso fu lo sviluppo industriale della Francia, della Germania o anche del triangolo industriale del nord d'Italia, che si svolse in un mondo che era, nella sua maggioranza ancora non evo-

luto). Il quarto fattore è la vicinanza dell'Italia rispetto a una vasta area di economie semisviluppate, che possono via via diventare intermedie, così allargando a macchia d'olio l'area dello sviluppo intermedio: mi riferisco ai vari paesi mediterranei e a quelli del Medio Oriente. Il canale di Suez poi ci collega alle economie in via di sviluppo dell'Africa e dell'Asia. Il fattore migratorio ci collega a vari paesi del Sud America, semintermedi.

Ovviamente, la centralità dell'Italia, in questo sistema di economie semintermedie in via di diventare intermedie o arretrate in via di diventare semintermedie, esclude l'idea di un'« egemonia italiana », quale quella che campeggia nella concezione (non ancora dimenticata) che venne propagandata all'epoca dell'impero fascista. Questa nozione di « centralità » dell'Italia esclude anche l'idea di una polarità mediterranea dell'Italia. Infatti, si tratta di sviluppare la centralità dell'Italia, rispetto a un'area più vasta, che va dal Nord Europa all'Africa che ha la sua parte centrale, geograficamente, in Francia e che, sostanzialmente, fa capo alla Cee. Si tratta, quindi, di elaborare una politica all'interno della Cee, in cui l'Italia ha una funzione di anello di raccordo, che in tanto vale, in quanto essa è nella Cee e nel suo sistema di economie intermedie. Non voglio qui fare una teoria generale delle « economie intermedie » anche perché probabilmente essa non è possibile (oltretutto spesso le economie intermedie sono assai imperfette rispetto al proprio modello, in particolare lo è l'italiana, che ha velleitariamente cercato di acquisire certi caratteri neocapitalistici avanzati, assieme agli arretrati, anziché dedicarsi alla costruzione coerente ed efficiente del proprio tipo di modello; i danni di anni sono, in economia, oltreché in politica, pericolosi). La loro caratteristica saliente, comunque, è quella di avere tecnologie che non sono a così alta intensità di capitale, come quelle delle economie di neocapitalismo avanzato e di cercare di economizzare materia prima e risorse energetiche, nei processi produttivi. Per quanto riguarda l'Italia, si può sottolineare un carattere accentuato nell'economia, ma presente in genere nelle economie intermedie europee: quello di avvalersi di imprese che tendenzialmente non sono di grandi dimensioni, ma di piccole e medie dimensioni e che, quindi, hanno una flessibilità di azione, una duttilità organizzativa e una capacità qualitativa, che le imprese di più grandi dimensioni, organizzate secondo i criteri propri della grande impresa, difficilmente hanno. Ovviamen-

te, l'Italia dovrebbe cercare di far crescere le piccole e medie dimensioni, per valorizzare i caratteri del proprio modello. Un altro carattere delle economie intermedie è quello di portarsi su realtà regionali, che forniscono molte « economie esterne di atmosfera », attraverso cui l'agglomerato di molte piccole e medie imprese diviene una entità dinamica, capace di ampi progressi e riduzioni di costi. Qui vi dovrebbe essere un ruolo organizzativo per forme consortili e cooperative e per l'operatore pubblico.

Naturalmente le economie intermedie non offrono alternative in tutti i settori produttivi. In alcuni, esse sono tributarie delle economie più avanzate. Talvolta, però, esse sviluppano o possono sviluppare le tecnologie dei paesi più avanzati, « traducendole » al proprio livello. Le possibilità di azione delle economie intermedie nei confronti dei paesi semisviluppati o in via di sviluppo, quindi, sono molto vaste. Anche sul piano dell'assistenza organizzativa, esse hanno delle « chances » molto vaste, poiché possono offrire formule adatte per imprese pubbliche o fortemente influenzate dalla mano pubblica, quali spesso sono quelle che si assumono lo sviluppo industriale, nei paesi di nuova industrializzazione; e possono offrire formule adatte per piccole o medie imprese, che partono con un problema di addestramento di quadri a tutti i livelli, quali sono frequentemente le iniziative di questi paesi.

Comunità europea, paesi in via di sviluppo e paesi ad economia intermedia: i nodi dell'interdipendenza

Dato ciò, ci si può domandare come mai, sino ad ora, i paesi in via di sviluppo — arretrati o semintermedi — abbiano subito l'influenza più delle economie avanzate che delle economie intermedie. Non si può affermare che ciò dipenda dalla mancanza da parte dei paesi in via di sviluppo nei riguardi degli intermedi di contropartite di scambi, paragonabili a quelle che i primi hanno con le economie più avanzate. Invero, almeno per quel che concerne le economie intermedie europee, esse sono, in larghissima parte, economie di trasformazione: la quota del commercio estero sulla bilancia dei pagamenti è altissima per la Gran Bretagna e l'Italia, elevata per la Francia. Però una parte delle importazioni nei paesi ad economia intermedia di risorse naturali dei paesi ad economia

arretrata o semisviluppata non avviene mediante rapporti di scambio diretti, bensì attraverso l'intermediazione di compagnie multinazionali, dotate di ampi poteri di mercato, le quali sono strettamente collegate ai paesi ad economia più avanzata. D'altra parte, questi ultimi hanno influenzato le propensioni tecnologiche dei paesi in via di sviluppo mediante politiche di aiuti « tied in », che in passato hanno giocato un ruolo importante. Un altro aspetto importante è quello delle facilità di finanziamento internazionale da parte dei paesi d'avanguardia. In certi casi vi è stata e vi è la pressione politica. Infine vi è un fattore psicologico, consistente nella supposizione che le tecnologie d'avanguardia, in assoluto, siano le migliori anche quando sono le più costose. Invece, spesso per i paesi in via di sviluppo non lo sono affatto, sia perché richiedono un grado di conoscenze tecniche e di addestramento professionale per essi eccessivo, sia perché comportano manutenzioni difficili (e che li rendono ulteriormente subordinati a chi ha fornito l'impianto), sia perché comportano una intensità di capitale non conveniente per paesi ricchi soprattutto di forza-lavoro e scarsi di capitale. Questo fattore psicologico è stato aiutato dal fatto che i quadri intellettuali e tecnici dei paesi arretrati o semisviluppati si formano, spesso, nei paesi più avanzati, sicché diventano succubi dei loro modelli generali e specifici e del loro « way of life » (qualcosa di simile è accaduto anche con i nostri intellettuali del sud che hanno cercato il modello giusto per l'Italia nei paesi di capitalismo più avanzato, cadendo in una « conspicuous consumption » tecnologica).

Sembra dunque che, per le economie intermedie, vi dovrebbe essere un ampio campo di azione per l'esportazione di tecnologie e organizzazioni produttive, commerciali, finanziarie nei riguardi di quelle in via di sviluppo e specialmente per l'addestramento professionale e di base a ciò connesso. Ma perché questo campo possa essere efficacemente coltivato, non basta un accrescimento degli sforzi promozionali, occorrono anche degli sviluppi politici che dovrebbero essere stimolati anche tramite la Cee. Inoltre, appare importante dare luogo a una elaborazione tecnologica, rivolta innanzitutto ad accrescere la capacità di autonoma elaborazione dei paesi intermedi e ad adattare le tecnologie dei paesi intermedi alle esigenze specifiche dei paesi in via di sviluppo, garantendo loro la continuità fra tali tecnologie e quelle adottate nei pae-

si intermedi medesimi, cosicché la scelta delle suddette tecnologie consenta un sentiero di progresso, senza discontinuità, per un ampio periodo di tempo.

Più in generale, sembra opportuna una maggiore specializzazione degli scambi delle economie intermedie della Cee verso quelle in via di sviluppo, in relazione soprattutto alle possibilità di pagamento mediante prodotti di queste. Si potrà però obiettare che talvolta i prodotti in questione sono rivali di quelli che si producono nelle economie intermedie medesime perché si tratta di beni dell'industria leggera di consumo (come prodotti tessili e dell'abbigliamento) e di certe derrate agricole che prosperano nei paesi caldi (vino, agrumi, olio, ecc.). Il problema si accentua se si considera un insieme di economie intermedie e la loro combinazione con economie avanzate, in cui queste si avvalgono anche dei mercati dei paesi ad economia intermedia per collocare i prodotti ottenuti, in contropartita ai propri, nei paesi in via di sviluppo. L'esempio della Cee è eloquente, ma mi pare si possano suggerire due linee di azione. Una prima consiste nel cercare di stimolare certe specializzazioni nei paesi in via di sviluppo, che soddisfino ai bisogni dei paesi ad economia intermedia della Cee, più di quelle in atto. Queste magari discendono soprattutto dalla considerazione dell'esigenza dei paesi ad economia avanzata, o da puri processi imitativi. Una seconda consiste nel cercare di attuare accordi per la regolamentazione a livello internazionale, il più ampio possibile, di determinati mercati in cui operano sia i paesi a economia intermedia, sia quelli in via di sviluppo. Infatti spesso accade che i prodotti di questi paesi, che si avvalgono di tecnologie leggere facilmente riproducibili o che derivano da una agricoltura frazionata e non organizzata, siano venduti sui mercati interni e internazionali in regime di aspra concorrenza e sovente ad acquirenti coalizzati nella grande distribuzione; mentre quelli dei paesi avanzati, in quanto amministrati da grandi compagnie, sono venduti in regime di monopolio od oligopolio. Non ha senso sostenere principi indifferenziati di libertà di mercato, se da un lato vi sono operatori in concorrenza di piccole e medie dimensioni e dall'altro vi è la mesoeconomia. Spesso quegli operatori in concorrenza cadono vittime di reti intermediarie e di speculazioni commerciali e finanziarie, che ne turbano le prospettive di mercato e causano loro una situazione di perpetua crisi.

Considerando, per esempio, i margini di ricarico dei prodotti dell'abbigliamento, che sono del 100-200%, si comprende agevolmente come la difesa del prezzo all'origine mentre giova sia ai produttori dei paesi sviluppati sia a quelli dei paesi in via di sviluppo, non provoca un onere apprezzabile ai consumatori finali; e d'altra parte può contribuire a una migliore distribuzione del reddito, nei paesi sviluppati, fra industrie leggere e industrie d'avanguardia e grande distribuzione: evitando, lo ripeto, quello scambio ineguale che è caratteristico di situazioni in cui i prodotti di certi settori sono venduti in concorrenza, dato il frazionamento delle imprese, ad acquirenti coalizzati; mentre quelli di altri sono venduti in regime di prezzo oligopolistico o monopolistico data la presenza di mesoeconomie.

Le economie intermedie europee, in particolare quella italiana, sono economie di « trasformazione » che operano ad armi diseguali: hanno bisogno delle materie prime da trasformare e con cui alimentare la propria macchina economica ed hanno bisogno dei beni a tecnologia avanzata, poiché hanno certe dipendenze dai paesi d'avanguardia. I loro prodotti spesso non sono altrettanto essenziali agli altri paesi, perché servono più al benessere che alla sopravvivenza e perché possono esser rimpiazzati, sia pure con qualità peggiori, da prodotti di paesi in via di sviluppo, o con prezzi migliori e minor varietà da prodotti domestici dei paesi avanzati. Così nei periodi di basso sviluppo economico o di depressione le economie intermedie si trovano in difficoltà, per le loro vendite all'estero. Nei periodi di alto sviluppo, si trovano in difficoltà, per gli approvvigionamenti dall'estero delle materie prime. La loro bilancia dei pagamenti di parte corrente, pertanto, è esposta a continui pericoli. Questo induce i capitali a fuoriuscire. Vi è una fuga della moneta nazionale sia che si tratti di scopi di investimento, sia che si tratti di scopi di transazioni. Ciò indebolisce ancora la bilancia dei pagamenti. Ma il deprezzamento della moneta non conduce affatto, in modo automatico, al riequilibrio, poiché per i beni di importazione la domanda per lo più è rigida, trattandosi di materie prime o di prodotti controllati dalla mesoeconomia che lascia pochi margini alla concorrenza, mentre anche per i beni di esportazione la domanda è poco elastica essendo per le ragioni spiegate le capacità di assorbimento altrui limitate ed essendovi svalutazioni competitive.

A me pare che, per reagire efficacemente, le economie intermedie debbano evitare di perseguire certi miti tradizionali. Quindi, debbono evitare una specializzazione esasperata; debbono accentuare i rapporti con paesi a minor tecnologia, ricchi di risorse di base; debbono cercare di coalizzarsi fra di loro, per i propri interessi comuni; debbono sviluppare le proprie tecnologie anche con l'esportazione di esse ai paesi un po' meno sviluppati; e debbono cercare di promuovere la regolamentazione di certi mercati — a livello Cee e a livello internazionale più vasto — mettendo insieme, così, i propri interessi con quelli di economie in via di sviluppo.

Infine, le economie intermedie debbono cercare un equilibrio all'interno del proprio modello e non concepire il proprio come uno stadio imperfetto.

Il loro è il solo modello umano, governabile, dotato di potenzialità sociale. È il solo generalizzabile. Il modello delle economie avanzate e, in genere, delle economie forti si regge, invece, fondamentalmente sulla diseguaglianza; dato che presuppone una accentuata suddivisione internazionale del lavoro è soggetto ai rischi di fallimento propri dei grandi sistemi; (e qui i principi di autogestione potranno avere funzione utile, anche come stimolo al decentramento). Ha le componenti autoritarie, antipartecipatorie e anti-universali proprie delle mesoeconomie, — dato il rapporto internazionale che implicano. Non è la radice dell'ordine, ma del disordine internazionale. A ben guardare, le riforme per il progresso, nei paesi più avanzati, debbono cercare di lottare contro questo insieme di pericoli, cercando di incorporare elementi del modello delle economie intermedie. Quello che appare ad alcuni come andare avanti è, in realtà, andare indietro. Quello che appare ad alcuni come uno stadio imperfetto è invece lo stadio « giusto » oltre cui vi sono le diseconomie di scala psicologiche, sociologiche, tecnologiche, economiche e politiche ¹.

¹ La Germania, dal punto di vista urbanistico, ha, molto più che l'Italia, la Gran Bretagna e la Francia (ove ci sono megalopoli), caratteri delle economie intermedie e questo è un suo elemento di saggezza, che la distingue dagli iceberg folli del neocapitalismo megametropolitano degli Usa e del Giappone.

ITALICO SANTORO
LE SCELTE ECONOMICHE
NELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

Premessa

Lo scopo di questo scritto è accertare i nessi intercorsi tra le scelte di politica economica interna e le scelte di politica estera dell'Italia; o piuttosto, dovendosi considerare il problema anche nei suoi risvolti negativi (la eventuale mancanza di scelte nella politica economica interna o nella politica estera), il più generale approfondimento dei nessi intercorsi tra l'evoluzione economica del paese e la sua posizione internazionale. E siccome è giudizio ormai acquisito che si sia in presenza di un indebolimento della posizione internazionale dell'Italia, il fine del presente lavoro è accertare come fattori interni e fattori internazionali abbiano interagito nel determinare un tale indebolimento. L'arco di tempo considerato sarà l'ultimo decennio, soprattutto perché è in questo periodo che sono effettivamente maturate alcune di quelle modifiche interne ed internazionali dalle quali l'Italia esce appunto indebolita¹.

Due aspetti vanno subito sottolineati. In primo luogo la diminuita partecipazione dell'Italia alla formazione del prodotto della Comunità. I confronti internazionali sono sempre difficili, se non altro perché rendere omogenei i dati non è cosa agevole; è certo, però, che la partecipazione italiana al prodotto della Cee ha avuto un andamento differenziato, nel senso che in un primo periodo (1965-1969) la quota italiana ha segnato un progressivo aumento, mentre invece in una seconda fase la tendenza si è capovolta. Queste considerazioni valgono sia che si tenga conto del prodotto lordo interno (Gdp) sia che si tenga conto del reddito pro capite.

L'inversione di tendenza si registra in pratica intorno al 1969 e prescinde quindi totalmente dalla successiva modifica della « ragione di scambio » imposta dai paesi produttori di petrolio. Semmai la situazione comincia addirittura a precipitare nel 1973, in coincidenza con il primo scivolone della lira.

¹ Gli eventuali confronti internazionali saranno effettuati in linea di massima tra l'Italia e la Comunità, ritenendosi che i paesi della Cee rappresentino il più significativo e ragionevole punto di riferimento per l'economia italiana.

Tabella 1. *Percentuale dell'Italia sulla formazione del Gdp e sulla media del reddito pro capite della Cee*

	% del Gdp dell'Italia sul totale della Cee	Reddito pro capite dell'Italia in % della media comunitaria
1965	13,8	65,1
1966	13,9	65,4
1967	14,5	68,2
1968	14,9	70,1
1969	14,8	69,6
1970	14,8	69,5
1971	14,3	67,2
1972	14,1	66,1
1973	13,2	61,6
1974	13,0	60,5
1975	12,7	—

Secondo aspetto, le modifiche intervenute in tema di orientamenti produttivi. L'apporto dell'agricoltura alla formazione del prodotto lordo interno diminuisce dal 12,2% del 1965 all'8,6 del 1974. Si tratta in realtà di fenomeno non nuovo, che aveva già caratterizzato il precedente decennio; mentre però in quegli anni si era registrata una espansione anche in termini relativi del settore industriale, tra il 1965 e il 1974 a dilatarsi sono le attività terziarie, che passano dal 33,1 al 36,4%. Il settore industriale non registra modifiche di rilievo: 43,0% nel 1965, 43,2% nel 1974.

Nell'ambito delle attività terziarie, a parte un leggero apprezzamento di quelle creditizie e assicurative, sono soprattutto le attività commerciali ad espandersi: tra il 1965 e il 1974 il loro contributo alla formazione del Gdp sale dall'11,8 al 14,4%. Il che sembra confermare la tesi di quanti hanno sostenuto che, di fronte ad uno stallo del settore industriale, nel passato decennio si sia registrato — più che una terziarizzazione del nostro sistema — un trasferimento dall'agricoltura alla distribuzione di attività improduttive e di sottoccupazione.

La collocazione dell'Italia nel sistema del commercio mondiale

Un utile punto di partenza per una riflessione sui rapporti tra politica economica interna e scelte di politica estera può essere rappresentato dalla collocazione dell'Italia nel sistema del commercio mondiale.

Nelle sue linee generali questa collocazione non ha subito modifiche di ordine qualitativo tra il 1965 e il 1975, nel senso che non risultano alterati i tratti fondamentali del nostro apporto ai flussi internazionali dell'import-export. L'evoluzione dell'Italia da paese prevalentemente agricolo a paese prevalentemente industriale, la caratterizzazione dell'industria soprattutto nei settori che producono beni di consumo finale, le modifiche che da questi processi sono derivate all'interscambio con l'estero, sono tutti fenomeni che si erano delineati ampiamente nel corso degli anni '50 e si erano definitivamente consolidati durante il periodo del cosiddetto « miracolo economico ».

E tuttavia negli ultimi dieci anni si sono verificati alcuni mutamenti di ordine quantitativo — in parte indotti da cause di origine internazionale, in parte indotti dalla gestione interna della politica economica — che stanno alterando profondamente la collocazione italiana nell'ambito del sistema del commercio internazionale. Nel 1965 le condizioni di fondo del nostro commercio con l'estero erano quelle proprie di una economia basata in larga prevalenza sull'industria di trasformazione. Di qui una elevata partecipazione agli scambi internazionali caratterizzata già allora per un verso dall'importazione di materie prime (combustibili e generi alimentari), per un altro verso dall'esportazione di semilavorati e prodotti finiti. Tipico dell'Italia poteva essere considerato il fatto che le esportazioni erano costituite per buona parte da beni di consumo finale e che la produzione di questi beni veniva realizzata con un contenuto relativamente basso di tecnologia e un contenuto relativamente alto di manodopera.

Tenendo conto di questi aspetti strutturali — e di alcune esigenze interne, alimentate dalla permanenza di una elevata disoccupazione e dalla carenza dei servizi sociali, che imponevano l'ampliamento della base produttiva in una situazione di equilibrio nei conti con l'estero — qualunque politica interna si sarebbe dovuta orientare lungo tre filoni, sia pure variamente combinati tra di loro: allargare la base produttiva, per quanto possibile, nei settori in cui maggiore e non indispensabile era la dipendenza dall'estero; migliorare la quota di esportazioni nell'ambito del commercio mondiale, non solo in termini quantitativi ma soprattutto in termini qualitativi (mediante una maggiore diversificazione settoriale e geografica); mantenere la domanda interna entro rigorosi limiti di

compatibilità, per evitare che un'eventuale eccedenza strutturale potesse avere effetti dirompenti sull'equilibrio dei conti con l'estero. A sua volta la politica estera avrebbe dovuto ricalcare queste stesse linee, creando le condizioni necessarie per allentare ogni vincolo di dipendenza unilaterale: ogni vincolo, cioè, che fosse tale da esporre l'Italia a pressioni estranee sia ai normali obblighi impliciti nella sottoscrizione di accordi internazionali, sia agli inevitabili condizionamenti che scaturiscono da una partecipazione fisiologica al commercio mondiale.

È appena il caso di sottolineare come apparisse decisivo il ruolo dei fattori interni, e quindi della politica economica nazionale, nel perseguimento di questi obiettivi. Alla politica estera non poteva che essere affidato un ruolo di sostegno, dal momento che il quadro internazionale — dopo l'accettazione delle regole del mercato aperto e l'adesione alla Cee — si presentava nelle sue linee essenziali come un « dato ». Ma questo aspetto non sembra essere apparso altrettanto chiaro durante i primi tentativi di avviare l'esperienza di programmazione, forse anche perché l'attivo registrato nei conti con l'estero creava pericolose illusioni circa la possibilità di manovrare gli strumenti interni senza eccessiva considerazione per i vincoli economici internazionali (e quindi senza preoccuparsi di attenuarli con politiche regionali, che tenessero nel dovuto conto questo obiettivo). Il primo piano quinquennale infatti, pur individuando nel « tendenziale equilibrio dei conti con l'estero » uno dei vincoli fondamentali del programma, dedicava a questo aspetto poche parole e trascurava del tutto l'approfondimento delle conseguenze sulle politiche interne, ove si eccettui un generico richiamo alla necessità, per l'economia italiana, di mantenere « condizioni competitive con le altre economie sia sul mercato interno sia sul mercato internazionale ».

A distanza di dieci anni bisogna purtroppo concludere che nessuno dei tre obiettivi è stato seriamente perseguito. Da una analisi dell'andamento del commercio italiano con l'estero si possono trarre infatti le seguenti indicazioni:

a) La componente estera ha acquisito un'importanza ancora maggiore che nel passato. Le importazioni di beni e servizi hanno costituito una quota crescente nel processo di formazione delle risorse, le esportazioni nella destinazione degli impieghi. Il processo, però, non è stato omogeneo e parallelo.

A parte l'impennata degli ultimi due anni, le importazioni hanno avuto un andamento regolare, caratterizzato da una espansione continua: tra il 1965 e il 1968 la loro quota sul totale delle risorse è stata pari più o meno al 14%; nei quattro anni successivi è salita al 15-16%; nel 1973 infine è balzata al 18,2% e nel 1974 al 23%. L'andamento delle esportazioni è stato invece più discontinuo e, nell'insieme, più riflessivo: dopo un periodo di aumenti abbastanza regolari durato fino al 1969 (anno in cui le esportazioni di beni e servizi rappresentarono il 17,3% degli impieghi), la percentuale è tornata a stabilizzarsi intorno al 15%, per poi risalire al 18,2 nel 1974. Una conferma si può trovare d'altro canto negli indici di incremento per importazioni ed esportazioni durante i dieci anni considerati:

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Importazioni	100	116	133	141	170	205	220	254	353	569
Esportazioni	100	111	122	142	163	184	205	234	280	425

Questi dati suggeriscono, se messi tra loro a confronto, una prima importante indicazione, e cioè che l'indebolimento relativo dei flussi di esportazione rispetto a quelli di importazione, divenuto vistoso all'indomani della crisi petrolifera, in parte almeno precede e quindi prescinde dalla crisi stessa. In altri termini se fino al 1969 l'aumento delle esportazioni di beni e servizi era costante e marcato e contribuiva con tutta probabilità ad alimentare lo stesso incremento delle importazioni, a partire dal 1970 si registra invece un rallentamento della capacità esportativa dell'Italia, quale riflesso forse di una diminuita capacità competitiva delle imprese, mentre le importazioni non solo registrano una espansione quantitativa ma acquistano anche un carattere di maggiore rigidità.

b) L'andamento ora descritto ha determinato alcune significative modifiche nella partecipazione italiana al commercio mondiale. Secondo dati delle Nazioni unite tra il 1967 e il 1974 la quota delle importazioni italiane sul totale mondiale (esclusi i paesi ad economia centralizzata) è salita dal 4,87 al 5,34%, quella delle esportazioni è diminuita dal 4,59 al 3,92%. Nello stesso periodo la quota delle importazioni italiane sul totale della Cee è aumentata

dal 12,78 al 14,01%, quella delle esportazioni è diminuita dall'11,81 all'11,2%.

c) Il disavanzo della bilancia commerciale è costituito per gran parte da due voci, quella alimentare e quella energetica, che sono difficili da comprimere nel breve periodo. È significativo come il deficit dovuto ai prodotti — primari e intermedi — destinati all'alimentazione, che nel 1974 era stato pari a 2.801,9 miliardi di lire, si sia ridotto nel 1975 solo di 88 miliardi, quello dovuto ai combustibili di 223,6 miliardi: semplici ritocchi, insomma, non molto significativi se si tiene conto della fase recessiva e degli sforzi fatti per arrestare l'afflusso di questi prodotti.

d) Se è vero che a formare l'attuale deficit contribuiscono in prevalenza la componente alimentare e quella petrolifera, è altresì vero che questo aspetto non è poi nuovo e non esaurisce i problemi di bilancia commerciale dell'Italia. Malgrado il forte e rapido aumento del prezzo del petrolio, nel 1975 le importazioni di prodotti alimentari e petroliferi (calcolati in valore, e quindi tenendo conto delle variazioni di prezzo) hanno raggiunto il 44,3% dell'importo complessivo; nel 1965 questa percentuale era già pari al 39,1. Sembra ovvio dedurne, quindi, che i problemi di bilancia commerciale traggono origine non solo dalla forte dipendenza dall'estero in materia di prodotti alimentari e petroliferi, dipendenza che non è certo nuova se non nel diverso prezzo del greggio, ma anche dal rallentato ritmo delle esportazioni che non compensano adeguatamente gli esborsi. Un'altra conferma, insomma, che mentre si è andata allargando la quota italiana di importazioni, si è andata contemporaneamente restringendo la fetta del mercato internazionale già assegnata alle nostre esportazioni.

e) Mettendo a confronto gli indici di incremento — tra il 1966 e il 1974 — delle importazioni e delle esportazioni distinte secondo la loro destinazione economica (tab. 2) risulta che — nell'ambito di una generale tendenza delle importazioni a crescere più rapidamente delle esportazioni — il tasso di incremento più elevato è quello che si riferisce alle importazioni di beni di investimento².

² È da rilevare che i prezzi unitari medi dei beni di investimento sono cresciuti nello stesso periodo meno all'importazione che all'esportazione e che — nell'ambito dei prodotti importati — hanno registrato il più basso tasso di incremento: il che, come è ovvio, contribuisce a spiegare il fenomeno.

Tabella 2. *Importazioni ed esportazioni per destinazione economica (Indice dei valori: 1966 = 100)*

	Importazioni	Esportazioni
Beni di investimento	522,1	382,2
Beni destinati alla trasformazione	500,3	429,7
Beni di consumo	447,0	359,2
Indice generale	492,9	391,8

Questo tasso, per di più, è nettamente superiore al parallelo tasso di incremento che si riscontra per le esportazioni di quegli stessi beni. Tenendo conto della loro importanza strategica, se ne possono trarre due conclusioni: che l'economia italiana ha tenuto in qualche modo sul fronte internazionale grazie ai prodotti meno complessi; che, di conseguenza, ne è derivato un ulteriore notevole ridimensionamento, e non tanto in termini di valore congiunturale quanto in termini di carattere strutturale.

f) Dal punto di vista della distribuzione geografica le modifiche di maggior rilievo intervenute tra il 1965 e il 1974 riguardano le importazioni: ad un forte incremento relativo alle importazioni provenienti dai paesi della Comunità e soprattutto da quelli dell'Opec fa riscontro una flessione generalizzata delle altre. Per le esportazioni, invece, gli spostamenti sono più contenuti. Le correnti di maggiore traffico si dirigono tuttora verso i paesi europei (Cee soprattutto) e gli Stati Uniti, anche se si riscontra un lieve incremento di quelle orientate verso i paesi socialisti e un incremento più marcato di quelle dirette verso i paesi dell'Opec. Nel complesso circa il 75% delle esportazioni italiane viene assorbito comunque dai cosiddetti paesi industrializzati, più o meno la stessa percentuale che si registrava dieci anni or sono.

g) Per sostenere le esportazioni dirette ai paesi del Comecon l'Italia ha concesso a questi paesi crediti a tassi agevolati. Al 31 ottobre 1975 l'esposizione creditizia risultava pari a 2,5 miliardi di dollari (di cui 1,8 alla sola Unione Sovietica), circa un quinto di quella complessiva dell'Occidente. A parte il costo di crediti che sono concessi a tassi molto bassi e che comportano il rischio di un trasferimento netto di risorse a favore dei paesi destinatari, un'esposizione creditizia così elevata stabilisce inevitabilmente un vincolo non solo per il paese debitore ma anche per il paese

creditore. Non a caso dell'argomento si è discusso al vertice di Rambouillet.

Il risultato complessivo del processo ora descritto è in un accresciuto grado di dipendenza dell'Italia, che si riscontra in tre direzioni: nei confronti dei paesi produttori di petrolio, i quali detengono le chiavi energetiche della nostra economia; nei confronti dei paesi del Comecon, per la loro elevata esposizione finanziaria verso l'Italia (che costituisce a questo punto, come è ovvio, un vincolo reciproco); nei confronti, infine, dei principali paesi industrializzati, che da un lato forniscono ormai mezzi di pagamento, prodotti industriali ad elevato contenuto tecnologico e beni alimentari di valore strategico e dall'altro assorbono ancora gran parte delle nostre esportazioni. Ognuna di queste forme di dipendenza ha già assunto o va assumendo aspetti patologici e quindi estranei ai meccanismi propri della normale partecipazione al commercio mondiale.

Fattori interni e fattori internazionali

Sarebbe piuttosto semplicistico ricondurre l'insieme di questi processi ai soli e più recenti fattori internazionali. La crisi monetaria e quella energetica — i due grandi elementi di turbativa nell'equilibrio mondiale scaturito da Bretton Woods — sono sopraggiunte in realtà quando la situazione italiana si era già indebolita per cause di origine interna. Come abbiamo visto in precedenza, tutti i principali indicatori tendono al peggio a partire dal 1969-70. Fallita l'esperienza di programmazione che avrebbe dovuto comporre gli squilibri più stridenti, sono esplose tutte le contraddizioni economiche e sociali, mettendo a nudo le debolezze proprie della struttura produttiva e in genere del sistema economico italiano. In particolare — ed è questo probabilmente il punto sul quale si concentrano tutti gli effetti delle contraddizioni irrisolte — la domanda interna è « saltata » non solo sotto il profilo quantitativo ma anche e soprattutto sotto l'aspetto qualitativo.

Per avvertire a pieno la portata di questo fenomeno, non solo nei suoi termini interni ma in rapporto agli altri paesi della Comunità, bisogna considerare il diverso impiego che delle risorse nazionali è stato fatto — appunto in Italia e negli altri paesi della Cee — fra il 1965 e il 1972, anni durante i quali i fattori interna-

zionali di crisi erano ancora scarsamente operanti. Come appare chiaro dalla tab. 3, in Italia sia gli investimenti sia i consumi pubblici — calcolati in percentuale del prodotto interno lordo — si sono mantenuti ad un livello inferiore a quello medio della Comunità, mentre invece i consumi privati hanno assorbito risorse relativamente maggiori.

Tabella 3. *Investimenti, consumi pubblici e consumi privati in percentuale del Gdp tra il 1965 e il 1972*

	Italia	Cee
Investimenti	19,75	23,22
Consumi pubblici	12,40	13,70
Consumi privati	65,19	61,17

Lo scarto è stato particolarmente accentuato per gli investimenti, ai quali peraltro proprio in Italia si sarebbe dovuta destinare in quegli anni — e si dovrebbe destinare tuttora — una quota più elevata delle risorse disponibili. Le stesse caratteristiche del nostro sistema produttivo, meno evoluto tecnologicamente, e l'esistenza di una vasta riserva di manodopera non occupata avrebbero richiesto un indirizzo opposto, uno sforzo particolarmente accentuato in direzione degli investimenti, in modo da poter assicurare — oltre ai normali rinnovi necessari per migliorare la produttività — anche gli investimenti destinati a slargare il tessuto produttivo e a riassorbire la disoccupazione: il che, evidentemente, non è stato fatto.

Passando poi ad un esame più dettagliato dell'evolversi degli investimenti, possiamo distinguere quattro fasi: dal 1960 al 1963 la percentuale degli investimenti sul prodotto interno lordo è in Italia superiore alla media comunitaria (22,67 contro il 21,49); tra il 1964 e il 1966, in coincidenza con la prima crisi economica italiana, il rapporto si inverte bruscamente (19,6 contro il 22,79); nei tre anni successivi la posizione italiana tende a migliorare, anche se la percentuale rimane al di sotto di quella della Cee (20,12 contro il 22,95); dal 1970 al 1972, infine, il rapporto torna di nuovo a divaricarsi (19,43 contro il 23,70).

Da questo confronto possono essere tratte due conclusioni. Anzitutto, appare infondata l'affermazione secondo cui l'Italia non

sarebbe in grado di raggiungere una quota di investimenti pari a quella comunitaria, essendo un paese più povero e quindi dovendo assicurare un livello pressoché rigido di consumi privati: tra il 1960 e il 1963, infatti, la quota italiana fu superiore a quella della Cee. È vero semmai che di fatto gli investimenti sono stati trattati in Italia come una sorta di « residuo », al quale destinare le risorse superstiti una volta che si sia provveduto alla soddisfazione dei consumi privati: per cui gli investimenti — sempre in percentuale del prodotto interno lordo — decrescono nei periodi di crisi, quando le risorse disponibili calano, e aumentano nei periodi di espansione; mentre i consumi privati appaiono meno sensibili alle oscillazioni congiunturali e sono colpiti quindi in misura minore durante le fasi recessive. La seconda conclusione, che alla prima si raccorda, è data dal fatto che nella generalità dei paesi comunitari gli investimenti costituiscono una quota crescente del prodotto lordo, per cui nei periodi di crisi le restrizioni operano prevalentemente in direzione dei consumi (e nelle fasi espansive questi ultimi crescono, comunque, ad un tasso inferiore a quello degli investimenti). Sono evidenti i riflessi che da questo opposto andamento derivano all'economia italiana e a quella degli altri paesi della Cee.

Non è compito di questo lavoro analizzare in tutta la sua portata le cause e le responsabilità che hanno determinato il deterioramento interno dell'economia italiana. Ci limiteremo perciò solo a cogliere i principali nessi che intercorrono fra il deterioramento interno e l'indebolimento della posizione internazionale, a conferma dell'affermazione secondo cui il primo ha avuto un ruolo essenziale nella determinazione del secondo. E da questo punto di vista vanno considerati soprattutto tre aspetti.

In primo luogo, il fallimento dell'esperienza di programmazione economica ha portato con sé il parallelo fallimento — o quanto meno un rinvio a tempo indeterminato — dei tentativi di mettere a punto una politica industriale e, nell'ambito di questa, una politica energetica. In un periodo in cui la concorrenza sui mercati internazionali si veniva accentuando e il beneficio che alle imprese italiane era assicurato dai bassi salari si veniva affievolendo, l'elaborazione di una politica industriale era una condizione indispensabile per fornire alle aziende il quadro generale di riferimento entro cui collocare la propria iniziativa; era, insomma, la condizione

indispensabile per ottenere quell'allargamento della base produttiva e quell'evoluzione delle tecnologie che apparivano già allora essenziali per potenziare le esportazioni e — sia pure in misura minore — per diminuire la dipendenza dall'estero nella importazione di alcuni prodotti (beni strumentali soprattutto). Nello stesso tempo l'accantonamento della politica energetica — che pure era stata embrionalmente avviata all'inizio degli anni '60 — ha reso per larghissima parte tributario delle fonti energetiche di importazione (e in primo luogo del petrolio) l'intero sistema produttivo italiano. L'effetto combinato, alla fine, non poteva essere che un ridimensionamento del ruolo italiano nel sistema del commercio mondiale.

A risultati non diversi si è giunti peraltro anche quando iniziative sono state adottate. Ci si vuol riferire, in particolare, alla posizione assunta dall'Italia in sede di politica agricola della Cee e al funzionamento degli strumenti monetari. Come è noto, la linea di fondo che ha guidato la politica agricola della Cee può essere riassunta nel sostegno accordato, in una situazione di mercato unico, ai prezzi di talune produzioni in genere continentali. Non è il caso di riesaminare in questa sede pregi e difetti di una tale impostazione, ma sta di fatto che l'Italia è divenuta, tra i membri della Comunità, il secondo paese « pagatore », senza per questo aver avviato la necessaria ristrutturazione dell'agricoltura.

Per capire come questo sia potuto succedere bisogna ricordare che la posizione italiana è stata caratterizzata, in ogni dibattito di politica agricola, da una duplice richiesta: da una parte, la richiesta di un più elevato sostegno da accordare — mediante lo strumento della politica dei prezzi — sia alle produzioni mediterranee (meno tutelate di quelle continentali) sia alle stesse produzioni continentali (i cui costi sono sempre stati in Italia mediamente più alti); dall'altra, la richiesta di una politica agricola comunitaria più impegnata sul terreno delle strutture.

Una posizione questa, in realtà, economicamente contraddittoria e politicamente debole. Sotto il profilo economico, non esiste se non in astratto una distinzione tra politica dei prezzi e politica delle strutture. La più efficace politica delle strutture viene perseguita, in un sistema di mercato, attraverso lo strumento dei prezzi: e fino a quando i prezzi vengono utilizzati per tutelare alcuni prodotti,

non è pensabile che altri meccanismi possano favorire la riconversione dell'attività verso produzioni alternative. È quanto, appunto, si è verificato nella Comunità in tema di agricoltura: i fondi assegnati alla politica delle strutture, in linea di massima, o non sono stati impiegati o sono stati impiegati per migliorare le strutture nei settori produttivi garantiti dal sostegno dei prezzi; con il risultato di accrescere le eccedenze e, per quanto riguarda l'Italia, di mantenere sostanzialmente inalterata la condizione di fondo dell'agricoltura. Sotto il profilo politico, la posizione italiana appare — e di fatto è stata — decisamente debole. Grazie agli alti prezzi dei prodotti continentali, sollecitati dagli stessi produttori italiani, gli agricoltori dei paesi con strutture più solide, come la Francia e l'Olanda, hanno potuto realizzare grossi sovrapprofitti senza alcun costo politico per i loro governi. E in ogni caso le richieste italiane sono state tacitate facilmente con alcune concessioni marginali accordate ai prodotti mediterranei e con l'adozione di una politica delle strutture decisamente subordinata alla politica dei prezzi.

La posizione italiana si è poi ulteriormente deteriorata negli ultimi tempi. Come è noto il governo tedesco ha imposto alcuni tagli al bilancio comunitario, e in particolare ha assunto un atteggiamento critico nei confronti della spesa sostenuta per la politica agricola. In questo quadro ogni proposta di modifica può aver successo solo se comporta una diversa utilizzazione della spesa attuale; la posizione italiana, che si risolve invece in una richiesta di maggiori e cospicui impegni finanziari, non poteva alla fine che rimanere isolata.

Infine, la politica monetaria. Si è detto da molte parti che la Banca d'Italia avrebbe occupato uno spazio non proprio, sostituendosi con la politica monetaria agli altri strumenti di politica economica non utilizzati adeguatamente dal governo; e quindi si è ipotizzato un implicito confronto tra un governo latitante e un istituto di emissione troppo attivo, fino a considerare quest'ultimo come uno dei pochissimi centri di effettivo potere esistenti nel paese. Questa interpretazione coglie senza dubbio una parte di vero, ma richiede d'altro canto alcune precisazioni. Se è giusto dire, per esempio, che sono mancati un « certo tipo » di politica fiscale e un « certo tipo » di politica della spesa pubblica, non è altrettanto giusto dire che il funzionamento degli strumenti fiscali e degli stru-

menti di spesa non ha condizionato l'evoluzione dell'economia italiana; soprattutto il deterioramento della finanza pubblica appare come un risultato « politico », di politiche spesso caotiche e contraddittorie, praticate all'interno e all'esterno del governo, che si sono tra loro sommate e sovrapposte.

Si può semmai dire allora che la Banca d'Italia, lungi dall'aver avuto l'ampio spazio di manovra talora ricordato, ha dovuto operare in uno spazio fortemente ristretto da cattive politiche fiscali e dalla spesa pubblica. L'istituto di emissione non aveva che due possibilità: o portare alla luce con immediatezza gli effetti delle altre politiche, anche rinunciando alla difesa del cambio quando l'indebolimento della lira si presentasse come inevitabile conseguenza di gestioni erranee della finanza pubblica e degli strumenti tributari, o attestarsi invece sulla linea di difesa del cambio, facendo magari ricorso a quelli che sono stati definiti di recente « artifici monetari » per sopperire agli errori e alle deficienze delle altre politiche. La Banca d'Italia, come è noto, ha scelto questa seconda strada e forse non aveva alternative nelle condizioni generali — interne e internazionali — in cui questa scelta si collocava.

Ciò non toglie, però, che proprio per questo la politica complessiva della Banca centrale — al di là degli ammonimenti contenuti nella Relazione annuale — sia risultata alla fine in qualche modo funzionale alle altre politiche, quanto meno nel senso che ha cercato di tamponarne le conseguenze più gravi, ma contribuendo inevitabilmente così all'accumulo e al rinvio dei problemi interni e alla loro esplosione nel quadro internazionale. La via più diretta attraverso cui l'accumulo dei problemi interni si è riversato sul quadro internazionale è rappresentata dal ricorso ai prestiti esteri, frequentissimo negli ultimi due anni ma già largamente praticato in precedenza.

Si è talora sostenuto che la necessità dei prestiti esteri era alimentata, prima della crisi energetica, soprattutto dall'esportazione dei capitali; il che, in una certa misura, effettivamente è successo. Bisogna anche considerare, però, che una parte dei capitali esportati rientrava in Italia sotto forma di investimenti esteri (una larga fetta dei quali — circa il 55% — viene non a caso effettuata da società con sedi nel Lussemburgo, in Svizzera, nel Liechtenstein) e quindi non veniva sottratta all'utilizzazione interna: e

tuttavia l'indebitamento verso l'estero, al netto degli investimenti, si è dilatato con una progressione significativa³.

In una situazione caratterizzata da un attivo pressoché costante nelle partite correnti c'è da pensare quindi che i prestiti internazionali venissero di fatto utilizzati a copertura diretta o indiretta di disavanzi interni: sono stati, insomma, il modo per finanziare le diseconomie del nostro sistema.

C'è da chiedersi a questo punto se, di fronte ad una crisi interna che ha progressivamente accentuato la dipendenza italiana dai meccanismi del commercio mondiale, sia esistita una carenza fra politica economica e politica estera, o ancor meglio se la situazione economica abbia avuto una qualche influenza sulle scelte di politica estera. Dare una risposta positiva sembra francamente difficile, non tanto perché la politica estera si sia venuta sviluppando lungo binari divergenti rispetto alla condizione dell'economia, quanto piuttosto perché si ha l'impressione che la politica estera — al di là di alcuni interventi « tampone » effettuati sotto la spinta di esigenze immediate e talora a salvaguardia di alcuni bisogni specifici — non abbia perseguito nel suo insieme un disegno organico all'evoluzione della situazione economica italiana.

Certo, non sono mancate in alcune occasioni iniziative autonome dell'Italia; ma si è spesso trattato di iniziative velleitarie assunte nel momento stesso in cui i nostri margini di azione all'esterno venivano ridotti dalla crisi interna. Basterebbe ricordare la trattativa sul prezzo minimo del petrolio, un problema sul quale l'Italia — proprio per la pesante dipendenza dall'approvvigionamento estero — aveva interesse a rafforzare la coesione e quindi la capacità di resistenza dei paesi consumatori, presupposto ovvio per una eventuale rinegoziazione del prezzo. E invece proprio dal governo italiano sono venute le maggiori resistenze, nell'illusoria speranza che questa nostra posizione potesse consentirci di spuntare maggiori ribassi (quando l'esperienza ha dimostrato che i paesi produttori non praticano prezzi di favore neppure ai loro interlocutori del Terzo mondo).

C'è da aggiungere, anzi, che sono carenti le sedi stesse in cui dovrebbe aver luogo il coordinamento tra politica economica e

³ In percentuale del prodotto interno lordo l'indebitamento dell'Italia dovuto a prestiti pubblici o privati contratti all'estero è prima diminuito dal 3,5% del 1965 al 2,9 del 1969, per poi risalire rapidamente fino all'8,1% del 1974.

politica estera. Il Comitato interministeriale per la politica economica internazionale viene convocato di rado, in genere su temi specifici e per prendere decisioni immediate, mentre proprio in questa materia le iniziative, per la loro stessa portata, andrebbero definite con anticipo. Si ricorderà, per esempio, che solo all'indomani della « crisi libica » fu avviata una adeguata diversificazione delle fonti di approvvigionamento del petrolio, che fino ad allora — contro ogni elementare forma precauzionale — proveniva in gran parte da un solo paese. Rilanciare il coordinamento tra politica economica interna e politica estera, individuare sedi istituzionali permanenti, è una pressante necessità in un momento in cui la gravità della crisi ha ridotto al minimo lo spazio di manovra dell'Italia.

Conclusioni

Abbiamo visto come l'indebolimento della posizione internazionale dell'Italia abbia tratto origine, in una prima fase almeno, da fattori « endogeni » ai quali si sono sovrapposti solo in un secondo momento fattori « esogeni ». L'insieme delle strutture e dei meccanismi economici esistenti nel 1965, e che si erano affermati già prima del 1965, è entrato in crisi tra il 1969 e il 1970 per cause che non possono essere ricollegate a motivazioni di ordine internazionale. Al sopraggiungere della crisi monetaria prima e di quella energetica dopo, il processo di disgregazione si è accelerato.

È anche vero però che nel prossimo futuro proprio i fattori internazionali potrebbero determinare il definitivo declassamento del nostro sistema economico, a prescindere dall'evoluzione interna e sempre che questa evoluzione non sia tale da contrastarne efficacemente le conseguenze. Non ci sono soltanto gli effetti che tuttora si dispiegano della crisi monetaria, ancora lontana dall'essere risolta, e della crisi energetica, divenuta una componente strutturale dell'economia mondiale. È in atto, anche ma non solo a seguito della crisi energetica, una generale modifica nella geografia della ricchezza, sia tra paesi produttori e paesi consumatori di materie prime sia all'interno del cosiddetto blocco degli industrializzati.

La crisi petrolifera ha avuto, come è noto, effetti dirompenti. Tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo, dopo una fase di confrontazione, è iniziata la ricerca di intese, che hanno già

trovato un momento di definizione sul terreno dei principi, durante la VII Sessione straordinaria dell'Onu e un'occasione di verifica nel corso della più recente assemblea dell'Unctad. I principali impegni assunti a New York dai paesi industrializzati si articolano intorno a tre punti: modifiche degli attuali rapporti che regolano il commercio internazionale; trasferimento di maggiori risorse finanziarie ai paesi in via di sviluppo; assegnazione a questi paesi di quote crescenti di valore aggiunto. Se questi impegni avranno un seguito — e l'evoluzione dei rapporti internazionali lascia pensare che un seguito ci dovrebbe essere — i paesi del Terzo mondo — a parte altri aspetti — saranno in grado di competere per alcune produzioni (industria di base, trasformazione dei prodotti agricoli locali, prodotti di settori a basso contenuto tecnologico) con i paesi industrializzati meno evoluti.

Si ha l'impressione insomma che nei prossimi anni potrebbero divenire concrete quelle intese di cui da tempo si parla, tra i paesi industrializzati da una parte e quelli in via di sviluppo dall'altra, in seguito alle quali i primi potrebbero allargare la loro espansione e i secondi avviare il loro decollo. Da questa intesa finirebbero per risultare danneggiati quei sistemi economici i quali — collocandosi alla periferia del mondo industrializzato in quanto a tecnologia, non disponendo di materie prime né di servizi efficienti, dovendo fare i conti con una struttura salariale integrata in quella generale dei paesi evoluti — vedrebbero inevitabilmente ridotto lo spazio che occupano nella distribuzione internazionale della produzione.

La crisi economica interna ha collocato l'Italia in questo campo. Già gli accordi di Lomé, e soprattutto quelli maghrebini, creano difficoltà per alcuni settori della nostra economia, l'agricoltura soprattutto. Queste difficoltà potrebbero dilatarsi, quantitativamente e qualitativamente, qualora le intese dovessero assumere significati e contenuti più ampi di quelli — nell'insieme ancora di portata modesta — che la Comunità ha concluso lo scorso anno.

Un secondo ordine di problemi, che riguarda questa volta gli equilibri all'interno del solo mondo industrializzato ma alla cui origine non è probabilmente del tutto estranea la crisi petrolifera, è costituito dalla diversa intensità con cui si presenta nei vari paesi la ripresa economica. Si ha l'impressione, anche se bisognerà attendere qualche mese prima di dare un giudizio definitivo, che, mentre in passato le economie dei paesi evoluti sono state contrassegnate

da un andamento parallelo, al più con qualche sfasatura nei tempi, questa volta si vada creando una forbice tra le economie più solide — Stati Uniti, Germania e Giappone soprattutto — e quelle meno solide, con il rischio che le prime finiscano per rafforzarsi ulteriormente e le altre per indebolire la loro partecipazione sia alla produzione che all'interscambio mondiali. È possibile cioè che da una parte alcune caratteristiche strutturali delle diverse economie nazionali, in particolare la loro maggiore o minore dipendenza dall'estero per gli approvvigionamenti in materie prime e tecnologia, dall'altra le politiche che sono state adottate (o non adottate) in questi anni di recessione abbiano creato una divaricazione nel mondo industrializzato che tende a consolidarsi proprio in fase di ripresa.

Gli uni e gli altri problemi, quelli che attengono alla ricerca di nuovi equilibri tra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo come quelli che attengono alla definizione di equilibri diversi all'interno del mondo industrializzato, trovano l'Italia in difficoltà. Mentre dieci anni or sono i vincoli di origine internazionale avevano carattere fisiologico, si mantenevano cioè nei limiti in cui questi vincoli sono inevitabili tra economie aperte e tipici dei sistemi produttivi fondati sull'industria trasformatrice, e quindi un qualche margine era consentito alla gestione interna dell'economia, i condizionamenti internazionali si sono dilatati a tal punto da ridurre al minimo questi margini. Una presenza più attiva in politica estera potrà certamente rivelarsi utile se diretta a favorire intese stabilizzatrici, soprattutto nel quadro comunitario, evitando che in questo quadro prevalgano le spinte di tipo autarchico e nazionalista; ma per riacquistare forza e credibilità è indispensabile anzitutto una profonda opera di risanamento. La crisi interna ha indebolito la nostra posizione internazionale; ora bisogna fronteggiare — forse paradossalmente — soprattutto con mezzi di carattere nazionale non solo gli effetti della crisi interna ma anche le conseguenze dei grandi mutamenti internazionali.

BINO OLIVI

L'ITALIA NELLA CEE DEGLI ANNI '70:
PROBLEMI E PROSPETTIVE

Comunità europea e crisi italiana

Il presente scritto, più che all'insieme degli anni '70, intende riferirsi al periodo cruciale della vita italiana (e quindi anche della partecipazione italiana alla Comunità europea) che inizia alla fine dell'anno 1971 con i primi accenni di permanente crisi economica e monetaria dell'Italia e con l'accentuarsi della divergenza dei tassi di sviluppo economico dell'Italia rispetto a quelli degli altri paesi della Comunità, periodo che coincide in modo sintomatico con il progressivo deterioramento della formula di governo di centro-sinistra e con il logoramento della classe politica al governo in Italia.

Non è inutile ribadire, sin dall'inizio di queste note, che gli anni '70 hanno visto l'aggravarsi del fenomeno, già riscontrato sin dall'inizio della partecipazione italiana alla Comunità europea, della difficile « credibilità » in sede comunitaria delle posizioni difese dai rappresentanti italiani in seno al Consiglio e soprattutto dell'incapacità di assolvere agli impegni presi in quella sede. Se la cronica instabilità governativa aveva avuto effetti negativi nel corso degli anni '60, l'accentuarsi di essa a partire dal 1971 si è accompagnata ad un progressivo indebolimento del potere pubblico e amministrativo che non poteva non avere riflessi immediati sui rapporti dell'Italia con i partners della Comunità, sull'efficacia delle richieste italiane e sulla capacità negoziale dei suoi rappresentanti.

Più che in qualsiasi altra sede internazionale, veniva poi riscontrata e sottolineata in sede comunitaria l'incapacità dei governi succedutisi via via nel corso degli anni a provocare o iniziare un efficace dialogo con le forze sociali, e constatata quindi la progressiva paralisi degli strumenti di politica economica a disposizione del governo. Né si possono accusare i nostri partners di « incomprendimento » dei problemi italiani e della situazione politica italiana, ché anzi essa è sempre stata seguita a Bruxelles con attenzione ed interesse superiori a quelli che la maggioranza degli ita-

liani potrebbe supporre, e di ciò sono testimonianza le ricorrenti sollecitazioni dei partners dell'Italia affinché le posizioni italiane fossero conosciute tempestivamente in modo da permettere che i suoi problemi fossero presi puntualmente in considerazione. Mi preme quindi sottolineare sin dall'inizio di queste note l'importanza che è andata via via assumendo la progressiva crisi politica italiana nell'insieme dei rapporti tra l'Italia e gli altri stati membri della Comunità europea, nonché gli effetti paralizzanti dell'azione dei rappresentanti italiani a Bruxelles causati dall'incertezza delle prospettive politiche a breve termine dei governi e della conseguente e progressiva paralisi della pubblica amministrazione, chiamata a gestire e ad applicare le decisioni e la legislazione comunitaria in Italia.

Se la crisi di credibilità dell'Italia in seno alla Comunità europea è andata aggravandosi nel corso degli anni, occorre constatare che parallelamente i problemi comunitari sono andati via via assumendo un'importanza crescente nel dibattito politico italiano. Come si vedrà nell'esame dei principali avvenimenti che hanno coinvolto l'Italia nella Comunità, indubbia è stata la presa di coscienza da parte delle forze politiche dei condizionamenti posti all'Italia dalla sua appartenenza al Mercato comune, con un'eco adeguata nel Parlamento e negli organi d'informazione. Se il monopolio della politica comunitaria dell'Italia è stato ancora conservato dalla Democrazia cristiana (attraverso il Ministero degli esteri, sempre conservato dai democristiani nei sei governi succedutisi dal febbraio 1972 ad oggi, del tesoro, con la sola parentesi Malagodi nel governo Andreotti, dell'agricoltura con quattro diversi titolari in sei governi, ecc.), la crescente partecipazione dei comunisti ha contribuito largamente ad animare il dibattito politico sull'Italia e l'Europa, in misura ben maggiore di quel che era avvenuto nel corso degli anni '60. Occorre aggiungere però che questo non ha impedito che il Parlamento italiano continuasse a dare esempio di inefficienza nell'esame e nell'approvazione di provvedimenti di applicazione delle direttive comunitarie, di cui sono esempi particolarmente gravi il ritardo nella legislazione sulle strutture agricole e nella ratifica della Convenzione di Lomé.

I partiti italiani e la politica comunitaria

Non è superfluo ricordare gli atteggiamenti complessivi delle principali forze politiche italiane nei confronti della Comunità europea. Per quel che riguarda innanzitutto la Democrazia cristiana, le tesi tradizionali hanno continuato ad essere ribadite sia nelle proposizioni politiche del partito sia nell'atteggiamento dei suoi rappresentanti al governo: massimo favore per l'unità economica e politica dell'Europa, adesione apparentemente entusiasta a qualsiasi iniziativa tendente al rafforzamento delle istituzioni comunitarie, particolare impegno per sostenere l'iniziativa per l'elezione diretta del Parlamento europeo, impegno espresso dai ministri democristiani con particolare interesse nel corso del cosiddetto « semestre italiano » e cioè durante la presidenza di turno del Consiglio da parte dell'Italia dal 1° luglio al 31 dicembre 1975. Nulla di nuovo dunque nell'atteggiamento democristiano, anche se al Parlamento europeo il livello della rappresentanza democristiana non è mai stato e non è ancora all'altezza degli entusiasmi ufficiali del partito (con la cospicua eccezione di Giulio Andreotti). È necessario notare altresì che gli uomini di governo democristiani, che hanno mantenuto il monopolio della rappresentanza dell'Italia al Consiglio della Comunità, hanno via via scontato la progressiva perdita di credibilità in Italia, con impressionante parallelismo, nel dibattito comunitario. E questo sta a dimostrare ancora una volta gli effetti devastanti della crisi della classe politica democristiana sulla posizione dell'Italia in Europa negli anni '70.

Quanto al Partito socialista italiano, occorre ancora una volta constatarne l'assenza dal dibattito europeo e un comportamento complessivamente distratto, e comunque discontinuo, dei suoi rappresentanti più eminenti nei confronti dei problemi dell'Italia in Europa. A questo si aggiunga che negli ultimi governi del centro-sinistra è totalmente mancata un'incidenza effettiva dei membri del governo di parte socialista sulla politica comunitaria dell'Italia, mancando in realtà ad essi un effettivo condominio nella conduzione degli affari essenziali del paese.

Se altrettanto e forse con maggiore severità può dirsi del Partito socialdemocratico, occorre ricordare che, almeno nel contesto interno italiano e nonostante le frequenti contraddizioni, maggior impegno nell'osservare e nel seguire la politica comunitaria dell'I-

talia è stato manifestato dai rappresentanti del Partito repubblicano nel corso della sua partecipazione al governo.

Ma la vera novità di questo periodo è stata la presa di coscienza e la partecipazione al dibattito comunitario da parte del Partito comunista italiano, a cui si è già accennato. Essa ha avuto occasione di manifestarsi con continuità e crescente impegno in seguito all'arrivo al Parlamento europeo di un'esigua pattuglia di deputati comunisti, in complesso attivi ed impegnati, guidata da Giorgio Amendola. Ed è venuto proprio da Giorgio Amendola l'annuncio della svolta politica del Partito comunista nei confronti delle istituzioni comunitarie e dell'integrazione europea, nel discorso pronunciato al Parlamento europeo nel novembre 1972. Da quel periodo data infatti l'attenzione puntuale che il Partito comunista porta alle questioni comunitarie che nettamente lo distingue dal confratello francese, e che più di una volta ha costretto il governo italiano a confronti ed a dibattiti interni sui problemi comunitari, del tutto inusitati nel corso degli anni '60.

Politica comunitaria e governo italiano

Gli effetti della crisi politica italiana che si trascina ormai sin dall'inizio degli anni '70 sono stati quindi direttamente percepibili a Bruxelles in tutte le sedi istituzionali. Non che l'Italia sia stato l'unico paese per il quale raccomandazioni e direttive comunitarie siano rimaste sovente lettera morta: ma è un fatto che all'impegno politico verbalmente costante non ha corrisposto eguale impegno per condurre politiche adeguate agli obblighi assunti a Bruxelles. Gli è che ben spesso questi obblighi sono stati sottoscritti senza l'esatta coscienza dei mezzi per assolverli, o almeno questa è l'impressione che è andata via via determinando il crescente scetticismo dei partners dell'Italia, tenuto conto altresì della discontinuità e talvolta della contraddittorietà delle posizioni italiane fatte valere in sede di Consiglio.

Questo ci dà l'occasione per ribadire che la Comunità europea è stata (ed è tuttora) il contesto internazionale nel quale si è maggiormente (e direttamente) fatta sentire, nel suo sussultorio progredire, la crisi della classe politica italiana degli anni '70, accompagnata dalla correlativa crisi del consenso e dal conseguente sma-

Tabella 1. *Salari, costi salariali e prezzi al consumo nella Cee 1973-1975 (variazioni percentuali)*

	Salari			Costi salariali			Prezzi al consumo		
	1973	1974	1975	1973	1974	1975	1973	1974	1975
Danimarca	16,1	21,5	18,5	12,2	18,9	19,0	11,6	11,8	7,5
Germania federale	13,2	11,4	7,0	7,3	9,0	6,5	4,8	5,3	6,0
Francia	13,3	18,9	16,5	9,5	16,1	21,5	6,3	12,0	12,0
Irlanda	16,2	15,0	18,5	6,1	14,0	29,0	9,6	13,2	18,0
Italia	21,4	22,5	21,7	12,8	21,0	34,0	7,9	18,6	21,0
Olanda	15,9	16,0	13,5	9,0	12,3	15,0	6,8	13,2	6,5
Belgio	13,5	18,3	18,0	6,5	14,9	21,5	7,2	14,6	13,3
Gran Bretagna	15,3	17,0	31,5	8,5	20,9	33,0	7,3	15,2	24,0
Stati Uniti	6,5	7,6	8,8	3,1	7,9	8,8	2,4	11,0	9,0

Fonte: Commissione Ce.

gliamento del tessuto dei pubblici poteri. Basti pensare alle vicende economico-monetarie dell'Italia dall'agosto del 1971 in poi, che qui non è luogo a ricordare in dettaglio: esse hanno ormai radicato nei partners dell'Italia la convinzione che il governo italiano non ha a disposizione nessun mezzo efficace di politica economica all'infuori dei rozzi strumenti di restrizioni monetarie e del credito, il cui uso, soprattutto in questi ultimi tempi, è stato, anche a Bruxelles, oggetto di critiche e di perplessità.

Che la « convergenza » delle politiche economiche degli stati membri della Comunità europea, esigenza suprema del cancelliere Schmidt, non sia stata realizzata sinora, non è certo per sola colpa dell'Italia. Del resto, se si esaminano i dati raccolti nella tabella 1 si vedrà che la Gran Bretagna non è da meno nell'inerzia degli sforzi per condurre una politica economica adeguata agli obiettivi in comune della lotta all'inflazione in vista della ripresa economica incombente. Ma è un fatto che il primato spetta all'Italia, e che in particolare in Italia sono evidenti l'assenza di un complessivo disegno di politica economica e la gravità del rifiuto di partecipazione ed il perdurante scetticismo degli interlocutori sociali della classe politica al governo.

L'uscita dell'Italia dal « serpente monetario »

Le vicende monetarie dell'Italia, dalla crisi del dollaro in poi, provano puntualmente quanto siamo andati dicendo circa l'assenza di una vera guida economica del paese in questi ultimi anni. Come si ricorderà, in seguito alla decisione presa dagli americani di far fluttuare il dollaro, i paesi della Comunità europea avevano, il 7 marzo 1972, deciso la costituzione del famoso « serpente » comunitario, che doveva servire come primo passo per l'istituzione di un sistema monetario solidale tra i paesi membri, poiché in base a tale decisione si erano ridotti i margini di fluttuazione delle monete degli stati membri (dal 4,50% al 2,25%). In realtà il « serpente » comunitario aveva scopi immediati di ancor maggiore importanza: si trattava infatti per i paesi della Comunità europea di tentare di ricostituire all'interno della Comunità quel che gli americani avevano distrutto con la loro decisione, e cioè il sistema

dei cambi fissi che era stato la regola del sistema monetario internazionale dagli accordi di Bretton Woods in poi. Si trattava quindi di ricostituire un « Bretton Woods europeo » che avrebbe al tempo stesso permesso di garantire il libero scambio all'interno della Comunità evitando le tentazioni di svalutazioni selvagge e riducendo le possibilità di speculazioni, e di incoraggiare una politica economica comune che permettesse alla Comunità di conservare il limitato livello di integrazione ottenuta e di poter ripensare ad obiettivi più ambiziosi. Per ciascuno dei paesi aderenti al « serpente », la necessità di una politica economica interna coerente agli impegni assunti era evidente, come evidenti erano i vantaggi di un mantenimento della moneta nazionale nel « serpente », in termini di tassi di inflazione e di competitività del commercio estero. Ma ben presto, per quel che riguarda la lira italiana, l'assenza di coerenza economica si era fatta evidente, e le pressioni sulla lira sufficientemente gravi per porre il governo italiano di fronte alla necessità di decisioni monetarie in contrasto con la permanenza nel « serpente ».

La decisione ufficiale di uscire dal « serpente » fu presa, come si ricorderà, il 13 febbraio 1973: ancora non sono noti i dettagli delle conversazioni e delle trattative che precedettero la decisione italiana, ma si parlò a quel tempo di qualche progresso che avrebbe potuto essere fatto verso la messa in comune delle riserve valutarie dei paesi della Comunità, qualora le autorità italiane avessero accettato di sospendere la decisione. Si ricordi altresì che all'epoca la decisione italiana di uscire dal « serpente » comunitario fu commentata sfavorevolmente dalle sinistre e dai sindacati, ancorché queste reazioni fossero, a nostro avviso, insufficientemente motivate. Era chiaro infatti che la scelta italiana significava l'adozione del sistema « fluttuazione-svalutazione-inflazione » e non ci sembra che, ad esempio, le piattaforme sindacali fossero anche in quell'epoca in contraddizione con la scelta effettuata dalle autorità italiane, mentre essa era indubbiamente (ed energicamente) richiesta dalla classe imprenditoriale. È comunque un dato storicamente acquisito che da quel momento la politica economica italiana non tenne più conto dell'esistenza del « serpente » comunitario nemmeno come prospettiva a medio termine. Ed è interessante notare come la scelta, ufficialmente motivata dalla necessità di migliorare rapi-

damente la bilancia dei pagamenti, non abbia spiegato alcun effetto del genere. Se si esaminano infatti i risultati del commercio estero globale italiano del 1973 (che risente in misura minima dell'aumento dei costi petroliferi) si osserverà che la svalutazione della lira non ha avuto nessun effetto concreto sulla bilancia commerciale e che anzi le esportazioni italiane (tenuto conto dell'aumento dei costi per unità esportate a causa del maggior costo delle materie prime importate e dell'inflazione interna) sono quantitativamente diminuite rispetto all'anno precedente (vedi tab. 2).

Con questo non si vuol dire che la decisione presa non fosse « necessitata »: si vuol solo affermare l'incapacità da parte della classe politica al governo di controllare la situazione mediante l'uso degli appositi strumenti di politica economica, incapacità ancor più evidente dopo lo scoppio della crisi petrolifera ed i rilevanti effetti per l'economia italiana che è tuttora quella che maggiormente dipende dalle importazioni di energia dall'esterno.

Il comportamento « erratico » delle autorità italiane nel corso dei primi mesi della crisi petrolifera non ha certo contribuito all'affermazione della specificità dei problemi italiani nell'ambito comunitario, né ha giovato all'Italia l'andamento sussultorio della politica di « stop and go » adottata con ritmi crescenti e con radicali mutamenti di rotta negli ultimi anni. Ancora una volta, è da notare che l'incertezza, lo scetticismo e talvolta lo sgomento riscontrabili all'interno del paese hanno provocato analoghe reazioni a livello delle istituzioni comunitarie da parte dei partners dell'Italia.

Il problema della « credibilità » italiana ha inoltre tendenza ad allargarsi, dal livello dei rapporti intergovernativi, a quello dei rapporti economici all'interno del Mercato comune. Nonostante la politica di « fluttuazione-svalutazione-inflazione », portata avanti ormai senza remore dalle autorità italiane, la bilancia dell'interscambio comunitario (che è sempre stata favorevole all'Italia nel corso degli anni '60) tende ormai ad esserle strutturalmente sfavorevole (vedi tab. 3), ed è questo un fatto che contribuisce ormai in modo decisivo ad aumentare la sfiducia complessiva dei partners sull'assetto politico-economico del nostro paese.

Tabella 2.

Evoluzione dell'u.c. nei confronti delle monete Cee

	1971	1972	1973	1974	1975	Variazioni %
Lira	625	631	729	813	862	- 38
Dm	3,66	3,50	3,33	3,22	3,22	+ 13,7
Ff	5,55	5,55	5,55	6,01	5,62	- 0,1
F. ol.	3,62	3,52	3,50	3,40	3,40	+ 6,5
Fb	50	48,7	48,7	48,7	48,7	+ 2,7
Lst.	0,42	0,44	0,51	0,53	0,60	- 43
Us \$	1,00	1,09	1,25	1,25	1,36	- 36
Kr D.	7,50	7,58	7,58	7,58	7,58	- 0,1

Commercio estero globale dei Nove 1970-75 (in miliardi di u.c.)

	1970		1971		1972		1973		1974		1975	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Germania	29,8	34,2	34,3	39,2	36,6	42,6	43,4	53,5	55,6	71,6	57,3	68,8
Francia	18,9	17,8	21,0	20,3	24,3	23,5	29,6	28,5	42,2	36,7	40,1	39,3
Italia	15,0	19,5	15,8	15,0	17,9	17,2	22,3	17,8	32,8	24,2	29,1	26,4
Olanda	13,4	11,8	14,8	13,6	15,9	15,4	19,5	19,3	26,6	26,4	26,5	26,6
Belgio - Lussemburgo	11,3	11,6	12,8	12,9	14,0	14,6	17,6	17,9	23,7	22,6	23,2	21,7
Regno Unito	21,7	19,3	23,6	22,0	25,6	22,3	31,1	24,4	43,3	30,9	40,3	33,1
Irlanda	1,6	1,1	1,8	1,3	1,9	1,5	2,2	1,7	3,1	2,1	2,9	2,4
Danimarca	4,4	3,3	4,5	3,5	4,6	4,0	6,2	5,0	7,9	6,2	7,9	6,6
Totale Cee	116,1	112,2	128,5	127,2	140,6	141,0	171,8	168,0	235,1	220,6	228,0	225,1
Totale infra-Cee	56,7	56,5	65,0	64,7	73,5	73,6	88,9	88,6	110,3	111,6	110,0	111,0

Elaborazione di Ugo Piccione su dati statistici comunitari.

Tabella 3.
Commercio intra-Cee 1970-75 (in miliardi di u.c.)

	1970		1971		1972		1973		1974		1975	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Germania	14,8	15,8	17,8	18,2	19,7	20,0	22,7	25,2	26,7	32,1	28,4	30,0
Francia	10,2	9,6	11,6	11,2	13,6	13,2	16,4	16,0	20,1	19,5	20,0	19,3
Italia	6,9	6,3	7,4	7,4	8,8	8,6	10,9	8,9	13,9	11,0	12,5	11,9
Olanda	8,4	8,3	9,0	9,9	9,9	11,4	11,9	14,0	15,3	18,7	15,1	19,0
Belgio - Lussemburgo	7,4	8,5	8,8	9,1	10,0	10,8	12,4	13,1	15,6	15,8	15,6	15,3
Regno Unito	5,9	5,7	7,0	6,4	8,1	6,7	10,2	7,9	13,0	10,3	13,1	10,7
Irlanda	1,1	0,8	1,2	0,9	1,3	1,2	1,6	1,3	2,1	1,6	2,0	1,9
Danimarca	2,1	1,4	2,1	1,5	2,1	1,7	2,8	2,3	3,6	2,7	3,6	3,0

Bilancia commerciale intra-Cee (in miliardi di u.c.)

Germania	+ 1,0	+ 0,3	+ 0,2	+ 2,6	+ 5,4	+ 1,6
Francia	- 0,6	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,6	- 0,7
Italia	- 0,5	=	- 0,1	- 2,0	- 2,9	- 0,6
Olanda	- 0,1	+ 0,9	+ 1,5	+ 1,9	+ 3,4	+ 3,9
Belgio - Lussemburgo	+ 1,1	+ 0,3	+ 0,8	+ 0,6	+ 0,2	- 0,3
Regno Unito	- 0,2	- 0,6	- 1,3	- 2,3	- 2,7	- 2,4
Irlanda	- 0,3	- 0,2	- 0,2	- 0,3	- 0,5	- 0,1
Danimarca	- 0,7	- 0,5	- 0,4	- 0,6	- 0,9	- 0,6

Elaborazione di Ugo Piccione su dati statistici comunitari.

Le vicende del cosiddetto « prestito Spinelli »

Un episodio abbastanza significativo di questi anni è stato quello relativo al cosiddetto « prestito comunitario », detto anche « prestito Spinelli » dal nome del membro della Commissione che per primo lanciò la proposta del « riciclaggio » dei petrodollari, ad iniziativa e per conto della Comunità, in prestiti a favore dei paesi maggiormente colpiti dal deficit petrolifero. Quando la proposta fu conosciuta e portata avanti dinanzi al Consiglio della Comunità, le reazioni delle autorità italiane furono, a dir poco, tiepide e scettiche. Sta di fatto che le autorità monetarie italiane (nonostante le calde professioni di fede europeistiche del quasi-permanente ministro del tesoro) hanno sempre manifestato insofferenza e scetticismo nei confronti delle iniziative comunitarie in materia monetaria, e chiaramente preferito il negoziato bilaterale con gli americani alla fastidiosa e defatigante discussione con i partners del Mercato comune: il « condizionamento » comunitario inteso talvolta come una forma di « tutela » da parte dei paesi « ad economia dominante » è stato risentito, almeno finché la cosa si è rivelata praticabile, come un impaccio inutile e dannoso. Meglio era considerato, sempre finché è stato possibile, l'apparente « non condizionamento » americano, al quale non si accompagnavano sermoni e velleità di controlli.

Fatto sta che il prestito comunitario è stato infine richiesto, ed ottenuto, dall'Italia nel marzo 1976, ed è giunto nel momento più acuto della nuova (e forse decisiva) crisi monetaria italiana. Che la solidarietà possa apparire talvolta sottoposta a condizioni economicamente e politicamente « pesanti » può essere, a nostro avviso, riconosciuto giustificabile soltanto se la questione è impostata e discussa sotto il profilo dinamico delle prospettive politiche ed economiche dell'integrazione. In altre parole, ciò sarebbe criticabile, qualora la solidarietà comunitaria si esprimesse soltanto in aiuti sottoposti a condizionamenti congiunturali (peraltro talvolta impossibili da onorare da parte italiana, per le ragioni ben note e ripetute in questa sede). Questo non è stato il caso, e gli osservatori equanimi dovrebbero riconoscere che le cosiddette « condizioni » alle quali i prestiti comunitari sono stati sottoposti non hanno vincolato l'Italia a comportamenti « impossibili ». Tanto più che proprio nel corso di questi anni è stata data almeno una timida

prova di solidarietà operante e condizionata soltanto alla capacità dell'Italia ad utilizzare risorse direttamente trasferite dai paesi più ricchi della Comunità, e cioè il Fondo regionale europeo.

Il Fondo regionale

Occorre per una volta portare a credito dei rappresentanti italiani il primo successo dell'azione intesa a dotare la Comunità di uno strumento di redistribuzione diretta di risorse dalle regioni più avanzate a quelle più depresse, anche se l'appoggio britannico si è rivelato decisivo per questo risultato, ottenuto dopo anni di negoziati. Dotato di 1.300 miliardi per il triennio 1975-77, il Fondo è destinato per il 40% delle sue risorse all'Italia. Si tratta di uno strumento a carattere sperimentale che dovrebbe essere il primo passo per una reale politica regionale comunitaria. Bisogna dire che uno dei timori largamente diffusi al momento dell'entrata in funzione di questo Fondo — e cioè che l'Italia non fosse in grado di spendere tempestivamente ed efficacemente i fondi messi a disposizione dai partners comunitari — è stato smentito dai fatti. Un eccezionale impegno da parte di alcuni uomini di governo e di rappresentanti della Commissione ha fatto sì che, almeno per quel che riguarda la prima « tranche » del Fondo, nulla possa essere rimproverato al governo italiano a questo proposito.

Ma è chiaro che non è con fondi dell'ordine di grandezza di quelli assegnati al Fondo regionale che la Comunità può farsi seriamente carico dei problemi di sviluppo del Mezzogiorno italiano, tanto più che gli altri strumenti comunitari, in particolare il Feoga, non hanno potuto fornire, per le ragioni che vedremo, un contributo sostanziale in questo senso. Non bisogna dimenticare che rispetto alla Comunità, l'Italia nel suo insieme rappresenta un problema regionale, anche la ricca Lombardia avendo un reddito inferiore a quello delle aree forti della Comunità.

Un contributo sostanziale da parte dei partners comunitari per risolvere i problemi regionali italiani si avrà quando ci sarà un flusso di capitali di investimento tedeschi, francesi, ecc. nelle regioni italiane. Il Fondo regionale, come ogni altro strumento pubblico, può rappresentare un quadro di stimolo e di facilitazione in questo senso. Eppure, come si può evincere dalle statistiche degli

investimenti tedeschi all'estero, l'Italia è attualmente uno dei paesi meno attraenti per essi, oggi più importanti in Algeria che in Italia. Ma la sfiducia nutrita dai nostri partners comunitari, l'accentuata divaricazione tra l'Europa forte e l'Europa debole, la deriva dell'economia italiana, sono fattori che giocheranno tra qualche mese, quando si tratterà di riaprire la discussione a livello comunitario per il rinnovo del Fondo regionale a partire dal 1978.

La politica agricola comune

È giunto il momento di affrontare il difficile capitolo della politica agricola comune, l'argomento comunitario che è andato via via alimentando le polemiche in Italia negli anni '70 e maggiormente interessando la pubblica opinione. C'è da stupirsi (ma non troppo, come vedremo) che questo non sia successo prima, se si pon mente al fatto che il disastro agricolo italiano era già evidente verso la metà degli anni '60 e che l'approvazione dei primi regolamenti di base della politica agricola comune è avvenuta all'inizio del 1962. A questo proposito, non è inutile ricordare la peculiare impreparazione, almeno « prospettica », di coloro i quali negoziarono la prima legislazione agricola e ad essa dettero il consenso italiano, costringendosi poi ad un difficile e faticoso tentativo di recupero di posizioni compromesse che dura tuttora.

Come si può evincere dalle statistiche pubblicate dall'Ocse, l'interscambio agricolo dal 1958 al 1970 all'interno della Comunità a Sei è nettamente squilibrato a sfavore dell'Italia, le importazioni superando nettamente le esportazioni. Tra l'altro ci preme sottolineare l'impressionante divario tra gli sforzi compiuti con successo dai nostri partners tedeschi ed il contemporaneo deterioramento della posizione italiana. Bisogna ricordare che i tedeschi condussero negli anni 1961-62 una strenua battaglia contro le concezioni mansholtiane della politica agricola europea, che erano obiettivamente favorevoli agli interessi francesi e olandesi, e che essi cedettero soltanto per ragioni politiche. Ma una volta costretti ad accettare la legislazione agricola comune, i tedeschi si posero immediatamente all'opera, adattando la politica agricola nazionale alla nuova situazione, conducendo al contempo un'oculata battaglia di retroguardia (condotta con accanimento nei minimi detta-

gli ed in tutte le sedi « competenti ») al fine di conservare la maggior libertà possibile di importazione di prodotti alimentari, soprattutto nei settori non concorrenziali con le produzioni tedesche. Al contempo la Germania federale poneva le basi per lo sviluppo di un'industria di trasformazione dei prodotti agricoli quasi inesistente sino agli anni '60, che sta vivendo uno straordinario momento di meritato successo.

Esattamente l'opposto è avvenuto in Italia. Mentre nella Germania federale il grado di autoapprovvigionamento di prodotti agricoli lentamente progrediva, in Italia rapidamente decresceva. Dai cereali (87% negli anni '60, 63% nel 1973-74) allo zucchero (103% negli anni '60, 74% nel 1974), le principali produzioni dell'alimentazione stagnano, mentre i comparti tradizionali di esportazione, anche in virtù dell'aumento vertiginoso dei consumi interni, stentano a mantenere le posizioni tradizionali sui mercati internazionali. Quanto all'industria di trasformazione di prodotti alimentari, essa può essere considerata oggi come il grande fallimento dell'industria italiana; tradizionalmente protagonista del commercio estero italiano, l'industria alimentare italiana è oggi il settore industriale forse più minacciato d'asfissia e d'estinzione. E le cause di questo impressionante fenomeno sono da ricercare non soltanto nella peculiare assenza di capacità imprenditoriale di cui ha dato prova il settore, ma nell'assoluta negligenza da parte della classe politica al potere nei riguardi delle misure possibili per ricostituire il « retroterra » produttivo primario indispensabile per un'industria di grandi tradizioni e di notevoli virtualità.

Sta di fatto che l'accettazione delle regole fondamentali della politica agricola comune comportava una vera rivoluzione delle strutture del « potere agricolo » in Italia, ed innanzitutto delle strutture amministrative che reggono, o dovrebbero reggere, il settore nel nostro paese. Non ci si stancherà mai di ripetere che le virtualità italiane in agricoltura, nonostante la politica agricola comune ma anche a causa dei nuovi sistemi di gestione che essa imponeva ai pubblici poteri, sono state colpevolmente sperperate in questi anni, con grave pregiudizio per la situazione attuale e futura del paese. La classe politica italiana al potere fallisce oggi, oltre al resto, anche a causa del fallimento agricolo italiano, per il quale non le sarà possibile alcun appello alla storia.

Non intendiamo qui impegnarci in una difesa d'ufficio della

politica agricola comune, oggi peraltro da più parti contestata e che sarà certamente nuovamente discussa ed altrettanto certamente oggetto di una « riforma » ormai da più parti richiesta ed obiettivamente inevitabile. È certo che le produzioni tradizionali della zona detta « temperata » hanno ricevuto maggior protezione, e conseguente incremento, dai meccanismi approvati nel 1962, e perfezionati nel corso degli anni successivi. È noto altresì che questi meccanismi hanno largamente risentito dell'esperienza di paesi tecnicamente ed amministrativamente molto più avanzati dell'Italia, paese in cui gli interventi pubblici in agricoltura si limitavano alla manovra doganale e ad una rudimentale politica degli ammassi. Peraltro, i prodotti tipicamente mediterranei non si prestavano all'applicazione di meccanismi analoghi e la protezione non poteva essere garantita in ugual misura, essendo peraltro il mercato comunitario largamente deficitario per la maggior parte di essi.

Fu così che la Comunità fu indotta ad adottare il sistema dell'integrazione del prezzo per prodotti meridionali quali l'olio d'oliva ed il grano duro, e che fin dal 1962 fu prevista un'azione complementare per il finanziamento delle strutture agricole, destinata in teoria ad aiutare l'agricoltura italiana le cui condizioni d'inferiorità erano conosciute e riconosciute.

Bisogna riconoscere che le autorità italiane avrebbero dovuto affrontare un compito d'immense proporzioni: da un lato, esse erano chiamate ad applicare meccanismi di mercato perfettamente sconosciuti in Italia prima di allora, dall'altro, adattare gli strumenti legislativi ed amministrativi interni ad un'azione strutturale anch'essa nuovissima. Dopo circa dieci anni di pieno funzionamento del sistema agricolo comunitario, è chiaro il completo fallimento politico-amministrativo interno, che si ripercuote a Bruxelles sulla credibilità dell'azione italiana tendente alla riforma della politica agricola comunitaria e che ancor più peserà nei prossimi dibattiti che affronteranno finalmente l'intero problema a livello europeo.

Senza entrare in dettagli, citeremo soltanto due esempi che ci sembrano peculiari e gravidi di conseguenze per la difesa degli interessi agricoli italiani in sede di dibattito per la riforma agricola europea:

- 1) la scandalosa gestione dell'integrazione del prezzo per l'olio

d'oliva ed il grano duro, che renderà quasi impossibile ai negozianti italiani di reclamare l'estensione del sistema ad altri prodotti. Sembra che a tutt'oggi i ritardi nei pagamenti agli agricoltori siano dell'ordine di due anni, e che i residui passivi ammontino a più di 500 milioni di unità di conto (450 miliardi di lire attuali). Se si pensa che il sistema del « deficiency payment », per essere economicamente e socialmente efficace, richiede la quasi contemporaneità del versamento rispetto all'immissione del prodotto nel mercato, si può misurare la gravità del fenomeno, senza parlare poi delle incredibili conseguenze valutarie del mancato o ritardato versamento all'Italia delle somme di sua spettanza;

2) l'incapacità politica ed amministrativa di procedere all'azione strutturale secondo i criteri ed utilizzando le risorse decise a Bruxelles. Le famose « direttive » sulle strutture, per cui il ministro dell'agricoltura Natali si batté nel 1972 contro tutti i suoi scettici colleghi nel Consiglio, sono tuttora inoperanti in Italia e non si sa quando potranno essere operanti. Il ritardo è colpa di tutti, a quanto sembra, Parlamento, governo, partiti, regioni: intanto la produzione agricola ristagna e le risorse comunitarie stanziato allo scopo sono inutilizzate.

Sempre in tema di strutture agricole, è interessante notare la ripartizione regionale dell'utilizzo dei fondi Feoga sezione orientamento, come risulta dalle statistiche pubblicate dalla Commissione Ce. Si vedrà il vantaggio a favore delle regioni più ricche ed intraprendenti, quali l'Emilia-Romagna e la Toscana, e l'avvilente ed ingiustificabile ritardo delle regioni meridionali. La responsabilità della classe politica al governo è tanto più evidente, che i fondi per le strutture richiedono il parziale contributo nazionale per i progetti da finanziare: crediamo che ogni ulteriore commento sia perfettamente superfluo.

L'Italia è quindi a tutt'oggi « grande creditrice » della Comunità di ingenti somme teoricamente destinate alla sua agricoltura, e non versate per sua colpa. Ed è necessario precisare che non è affatto vero quel che spesso si va dicendo in convegni e conferenze che l'Italia « finanzia » la politica di mercato che avvantaggia gli altri paesi. Per il triennio 1973-75 il deficit italiano nella sezione garanzia del Feoga ammonta a soli 12 milioni di unità di conto e per il decennio 1965-75 il bilancio contabile è positivo.

Ciò detto, è indubbio che la « preferenza comunitaria » ha gio-

cato a favore delle grandi agricolture del nord. Ma vorremmo richiamare alla prudenza coloro i quali accusano la Comunità di protezionismo agricolo, attaccando il sistema dei prezzi unici, ed invocando l'apertura del mercato italiano ai prodotti dei paesi terzi venduti ai prezzi mondiali, normalmente più bassi dei prezzi comunitari. L'abbandono del sistema dei prezzi unici comporterebbe l'adozione generalizzata dell'integrazione del prezzo alla produzione interna, con conseguenze finanziarie ed amministrative incalcolabili. Comunque, l'intero sistema dei prezzi unici sarà oggetto di riforma, ed è bene che all'appuntamento ormai prossimo i nostri governanti si rechino con idee chiare e precisa volontà politica.

Quanto all'azione pubblica interna in favore dell'agricoltura, ricordiamo che anche in questo campo l'Italia si trova in coda a tutti i paesi comunitari. Di tutte le somme dedicate all'agricoltura nei bilanci nazionali della Comunità a Nove nel 1975, l'Italia ha speso solo il 10%, mentre la Francia ha consacrato il 30%. Per quel che riguarda i fondi comunitari, nel 1974 il tasso di utilizzo medio è stato, da parte dell'Italia, del 38%, mentre per gli altri paesi si va dal massimo del 94% dell'Irlanda al minimo del 55% per la Francia.

Nulla poi è stato fatto per eliminare la gravissima strozzatura dell'agricoltura italiana che risulta dal raffronto del livello dei prezzi al consumo e alla produzione. In nessun altro paese la differenza è tanto accentuata quanto in Italia. Per non fare che due esempi particolarmente significativi, in Italia il prezzo del pane nel 1974 era circa il doppio del prezzo alla produzione del frumento, il quale, a sua volta, a differenza della maggioranza degli altri paesi, era nettamente superiore al prezzo agricolo fissato a Bruxelles.

Per il latte la differenza fra prezzo al consumo e prezzo alla produzione era di circa il 20%, differenza di nuovo nettamente superiore a quella della maggioranza degli altri paesi comunitari. Giocano in Italia dei gruppi di intermediazione tra produttori e consumatori che costituiscono delle vere e proprie incrostazioni parassitarie.

Le premesse per una « nuova » partecipazione dell'Italia alla vita comunitaria

Il disastro politico-amministrativo dell'agricoltura italiana ha avuto poi precise implicazioni di politica estera per l'Italia, in occasione dei negoziati con i paesi del Mediterraneo, che da anni premevano alle porte della Comunità, e che nel corso degli anni '70 hanno negoziato con essa accordi di libero scambio. La battaglia di retroguardia per la difesa della preferenza comunitaria per prodotti mediterranei italiani è stata condotta con durezza, e talvolta con abilità dal ministro Marcora: disperata battaglia, i cui risultati sono difficili da valutare, proprio in assenza di un programma agricolo italiano per la difesa « interna » delle sue colture meridionali.

Il rischio politico è stato (ed è tuttora, in vista dei negoziati per l'adesione della Grecia e più tardi della Spagna alla Cee) di prima grandezza, tenuto conto degli interessi complessivi politici ed economici dell'Italia nell'area mediterranea. È superfluo aggiungere che le prospettive a breve termine imporrebbero alla classe politica italiana il riesame della politica mediterranea dell'Italia che tenga in debito conto il pesante condizionamento comunitario e che sia intesa a volgerlo a favore degli interessi italiani.

E qui il discorso diventa essenzialmente politico, perché coinvolge la presenza stessa dell'Italia nella Comunità europea e la giustificazione politica della sua permanenza. In un momento in cui la « questione nazionale » italiana è ritornata alla ribalta della storia, il riesame delle ragioni che giustificheranno gli enormi sforzi che saranno necessari per mantenere l'Italia nella Comunità europea s'imporrà in tempi brevissimi alla classe politica che s'impegnerà a far uscire il paese dalla crisi in cui si dibatte. Certo, una riflessione a questo proposito comporterebbe un esame approfondito delle prospettive che stanno dinanzi alla Comunità europea nel suo insieme. Ci limiteremo quindi a riflessioni suggerite dall'esperienza comunitaria degli anni '70, nella mutata e cangiante scena mondiale.

È indubbio che, nonostante la gravissima crisi economica e la vita stentata delle istituzioni comunitarie, la Comunità europea è rimasta la struttura politica « portante » dell'Europa occidentale.

Questo è avvenuto non tanto in virtù di una costante volontà politica dei paesi membri, ch  anzi essa   sembrata sovente insufficiente, quanto piuttosto a causa delle pressioni provenienti dal mondo esterno, ed in particolare dai paesi emergenti, che esigevano dall'Europa occidentale una « voce unica » ed una presenza unitaria. In tutte le pi  importanti aree della cooperazione internazionale, la presenza comunitaria   stata quindi imposta dalla forza delle cose e dalla volont  dei paesi terzi. Sicch  non   fuori luogo affermare che la struttura comunitaria risponde ad esigenze politiche concrete per l'Europa occidentale nel mondo di oggi: su questo punto, tutti gli stati membri sembrano essere d'accordo, e non v'  dubbio che il prossimo futuro confermer  la tendenza in atto.

Non   inutile, a questo proposito, ricordare le esperienze recenti della cosiddetta « cooperazione politica » tra i paesi della Comunit , e cio  l'attivit  regolare e sistematica di consultazione su tutte le questioni di politica estera, condotta dai paesi membri in questi ultimi anni. Diciamo subito che non ci consta che la presenza italiana sia stata particolarmente incisiva, anche nel corso del cosiddetto « semestre italiano ». Ma   indubbio che il faticoso meccanismo, anche se talvolta frenato dalle divergenze e dalle ambizioni nazionali di taluni paesi membri, ha costituito un fatto nuovo, ed indubbiamente promettente, nella vita internazionale di questi anni. Segno che, nonostante le intrinseche debolezze, l'Europa occidentale tende ancora verso una ricerca dell'unit  politica, per quanto lentamente, come garanzia di sopravvivenza nei limiti dell'indipendenza « possibile » nel mondo di oggi. Certo, talvolta i paesi membri della Comunit  sembrano rassegnati a questa ricerca di unit  come ad una condanna della storia, e questo spiega in gran parte le crisi ricorrenti e l'insufficienza della solidariet  indispensabile in tempi di crisi.

Da queste premesse deve dunque procedere il riesame complessivo della posizione internazionale dell'Italia, che sar  il compito gravoso ma inevitabile che la classe politica italiana sar  chiamata nel prossimo futuro ad affrontare.

L'alternativa tra isolamento e permanenza nella Comunit , comunque possa essere risolta, comporter  necessariamente un impegno di ricomposizione del tessuto nazionale, che   andato via via smagliandosi nel corso di questi ultimi anni. Compito d'immense

responsabilità e proporzioni, ma pregiudiziale ad una ripresa della presenza internazionale dell'Italia. E qualora, come appare tuttora imposto dalla realtà politica e geografica dell'Italia, la scelta sia quella della permanenza nella struttura comunitaria, ci sembra che, in sintesi e per concludere, qualsiasi azione di rinnovamento politico e amministrativo del paese dovrà necessariamente essere valutata e predisposta in relazione al « condizionamento » comunitario. Ne seguirà un « agonizing reappraisal », dopo il quale soltanto, e senza illusioni, si potrà sperare in una nuova presenza europea del nostro paese.

PARTE TERZA

LA DIFESA

FRANCESCO GOZZANO

LA NATO E I RAPPORTI EUROAMERICANI
NELL'ULTIMO DECENNIO

La crisi del '66: la Francia esce dall'organizzazione militare integrata

La storia, ormai quasi trentennale, dell'Alleanza atlantica ruota attorno al delicato problema degli equilibri fra Stati Uniti ed Europa; alla compatibilità fra impegni mondiali dei primi e regionali della seconda; al conflitto fra una naturale tentazione egemonica del partner più forte e una aspirazione all'autonomia da parte degli europei, spesso frustrata e repressa dal timore di essere abbandonati al loro destino. Questo contrasto, che può essere sintetizzato in ultima analisi nel conflitto di interessi fra gli europei e gli americani, ha registrato periodici sussulti e momenti di calma in un alternarsi di tentativi per comporli che peraltro non hanno ancora trovato una soluzione ideale, e che hanno influito sui rapporti fra le due sponde dell'Atlantico parallelamente al sorgere di nuovi e spesso imprevedibili problemi (come accade per la crisi energetica), all'evoluzione del pensiero politico e al maturarsi di situazioni che hanno mutato certi elementi di fondo (sicurezza europea, accordi per la limitazione degli armamenti strategici, cambiamento di assetti interni dei singoli paesi).

Questa crisi ha registrato momenti di particolare acutezza nell'ultimo decennio, a partire da quel 7 marzo 1966 in cui de Gaulle notificò a Johnson la decisione della Francia di uscire dall'organizzazione militare integrata della Nato. Il presidente francese, partendo dalla constatazione dell'evolversi della politica della distensione in Europa e del progressivo impegno degli Stati Uniti in altre aree geografiche, segnatamente l'Asia sudorientale, esternò il timore di un progressivo disinteresse dell'America nei confronti dell'Europa e al tempo stesso la preoccupazione che gli impegni extra-europei degli Stati Uniti avrebbero potuto avere un'influenza negativa sulla situazione del continente. Di conseguenza decise che la Francia avrebbe dovuto provvedere da sola alla propria difesa ritenendo improbabile che l'America sarebbe intervenuta a soccorrere l'Europa in caso di crisi dato che l'affermarsi di una parità

strategica fra Usa e Urss avrebbe indotto gli Stati Uniti a preoccuparsi più di difendere se stessi che non gli alleati.

De Gaulle insomma traeva le conseguenze, secondo il proprio giudizio, da una situazione che aveva già denunciato da tempo, e precisamente dal luglio '58 allorché, allarmato per l'intervento unilaterale dei marines americani nel Libano, richiese la creazione di un direttorio a tre nella Nato (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia) incaricato di analizzare e gestire le crisi che si sarebbero verificate all'esterno dell'area coperta dalla Nato per evitare che dette crisi si ripercuotessero sull'Alleanza. Era insomma un tentativo di limitare e condizionare la politica mondiale degli Stati Uniti, tentativo cui si accompagnò, sul piano militare, il proposito di ottenere per la Nato un proprio potenziale nucleare autonomo sottratto al veto del presidente americano (cui spettava, per legge, l'autorizzazione all'impiego delle armi nucleari).

Quel proposito, che aveva trovato nel generale Norstad — comandante supremo delle forze armate atlantiche — il suo più strenuo sostenitore, non era condiviso dai massimi dirigenti degli Stati Uniti, che a loro volta temevano di essere coinvolti in operazioni belliche in Europa senza il loro consenso; ma nel tentativo di venire incontro alle richieste degli alleati il presidente Kennedy suggerì la creazione di una forza nucleare multilaterale dell'Alleanza atlantica, mettendo a disposizione di questa un certo numero di sommergibili « Polaris », con la chiara riserva di mantenersi il diritto ultimo di decidere circa l'impiego o meno dell'arma nucleare.

Sul piano politico invece la proposta francese venne drasticamente respinta e il problema restò irrisolto, così come restò senza risposta la richiesta degli altri alleati europei di una effettiva compartecipazione alle scelte e alle decisioni sulla politica da condurre.

Allorché la Francia decise di uscire dall'organizzazione militare integrata della Nato, il duplice problema di una maggiore voce in capitolo dei paesi europei tanto sul piano politico che su quello militare si ripropose in tutta la sua urgenza e drammaticità; gli Stati Uniti temevano che l'esempio francese sarebbe stato seguito da altri paesi, segnatamente la Germania verso la quale de Gaulle, sulla base del patto sottoscritto nel '63 con Adenauer, formulava delle « avances » suscettibili di dare maggiore forza e consisten-

za alla loro alleanza privilegiata, facendo balenare ai tedeschi la suggestiva ipotesi di porsi come mediatore fra Bonn e Mosca per trovare una soluzione al problema tedesco; un esempio che, se fosse stato seguito, avrebbe in pratica dissolto l'Alleanza e tolto a Washington la « leadership » dell'Occidente.

La risposta della Nato: l'esercizio Harmel e la creazione del « Nuclear Planning Group »

Fu quindi giocoforza riprendere in esame l'idea di una maggiore partecipazione alleata alla conduzione degli affari atlantici, idea che si articolò in due iniziative adottate entrambe alle sessioni del Consiglio ministeriale atlantico del dicembre '66: sul piano politico, venne incaricato il ministro degli esteri belga Pierre Harmel di compiere uno studio sullo stato dell'Alleanza e sui mezzi da adottare per migliorare il sistema delle consultazioni politiche fra tutti i paesi membri; sul piano militare, venne data veste giuridica ad un progetto che già due anni prima era stato abbozzato dal ministro americano della difesa McNamara, di creare cioè un gruppo per la pianificazione nucleare (Npg) nel quale i paesi europei avrebbero potuto manifestare le loro opinioni sull'attuazione della strategia atlantica. Un'esigenza questa che era maturata parallelamente al procedere dei negoziati per la conclusione del Trattato contro la proliferazione nucleare (Tnp) che, privando i paesi europei della possibilità di darsi un armamento atomico nazionale, li legava strettamente e indissolubilmente non soltanto alla strategia ma anche alla politica decisa a Washington senza un reale potere di interferire su quelle decisioni.

Le due deliberazioni del Consiglio atlantico ebbero il risultato di isolare la secessione francese e di rinviare a tempi ulteriori la soluzione del nodo centrale che determinava il malessere della Nato, e cioè una più esatta definizione dei rapporti fra Stati Uniti ed alleati europei; un nodo che neppure le raccomandazioni del rapporto Harmel, che in pratica si limitava a sollecitare più strette ed armoniche consultazioni fra i paesi alleati (senza peraltro estenderle al di là dell'area coperta dal Patto atlantico) non attribuendo tuttavia ad esse un valore cogente sulla politica globale degli Stati Uniti, era in grado di sciogliere. La conseguenza fu che la solidarietà

fra gli alleati fu limitata al settore europeo e non portò né ad una unità di valutazioni sull'impegno americano nel Vietnam (che anzi era sempre più criticato e contestato dai paesi europei) né all'adozione di una politica comune per le aree situate all'immediata periferia dell'Alleanza, come doveva dimostrare la guerra dei sei giorni scoppiata nel Medio Oriente nel giugno '67.

Il dialogo euroamericano e la politica della distensione

In pratica, il dialogo fra le due sponde dell'Atlantico restava a mezz'aria: mentre gli Stati Uniti erano sempre più impegnati nella guerra vietnamita, gli europei non soltanto si dissociavano più marcatamente dalla politica americana in Asia, ma cominciavano a mostrare maggiore attenzione alle offerte dei paesi comunisti per un patto di sicurezza collettiva che doveva poi tradursi nella proposta di una conferenza paneuropea (avanzata ufficialmente nel marzo 1969), e al tempo stesso la Repubblica federale tedesca iniziava i primi cauti passi di quella « Ostpolitik » che doveva portare nell'agosto 1970 alla firma del Trattato fra Bonn e Mosca.

Questa mancanza di solidarietà degli europei nei confronti degli Stati Uniti rafforzava in America le correnti favorevoli ad un parziale ritiro delle truppe dall'Europa, corrente personificata dal senatore Mansfield autore del famoso emendamento che per anni fu al centro dei dibattiti al Congresso. E fu proprio per parare questa mossa e al tempo stesso rispondere all'iniziativa comunista per un patto di sicurezza paneuropeo che nel maggio '68 il segretario di stato Dean Rusk propose l'avvio di negoziati est-ovest sulla riduzione delle forze in Europa (il famoso « segnale di Reykjavik »), iniziativa che fu bloccata dall'invasione della Cecoslovacchia in agosto e che provocò, in sede Nato, un ripensamento sull'intera politica della distensione.

Sul piano militare, l'invasione della Cecoslovacchia e la proclamazione della « dottrina Brežnev » provocarono inevitabilmente la decisione di rafforzare le strutture dell'Alleanza, con particolare insistenza sulle forze convenzionali, e ciò anche in relazione all'adozione della cosiddetta dottrina McNamara della « risposta flessibile », una dottrina elaborata dagli Stati Uniti e fatta propria dalla Nato nel dicembre '67 con la quale in pratica i paesi europei, pri-

vati della possibilità di costruirsi armi nucleari, si impegnavano a rafforzare il loro potenziale bellico convenzionale anche per venire incontro alle sempre più pressanti richieste americane di un maggiore contributo allo sforzo difensivo dell'Alleanza. Ma come appare subito chiaro, non era una soluzione ai problemi posti dall'uscita della Francia dalla Nato, né alla richiesta europea di una maggiore compartecipazione politica: si trattava unicamente di soluzioni-tampone, in cui la più stretta solidarietà euroamericana appariva unicamente dettata dalle incertezze che persistevano sul futuro dell'Europa dopo gli avvenimenti cecoslovacchi.

Una incertezza che, per la verità, durò pochi mesi in quanto fin dalla sessione di Washington dell'aprile '69 il nuovo presidente americano Richard Nixon lanciava lo slogan del passaggio « dall'era del confronto all'era del negoziato » e la Nato dava una risposta sostanzialmente interlocutoria ma non pregiudizialmente negativa all'offerta del Patto di Varsavia di aprire negoziati per una conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: era cioè venuta a cadere l'ostilità, se non le riserve e la diffidenza, degli Stati Uniti verso un'iniziativa nella quale le due superpotenze avrebbero dovuto in un certo senso fare i conti con i paesi minori delle rispettive alleanze, tenendo in maggiore considerazione le loro idee e aspirazioni.

La strategia di Henry Kissinger

Questo mutamento della politica americana era dovuto essenzialmente all'ingresso sulla scena politica di Henry Kissinger, il professore di Harvard scelto da Nixon come suo consigliere per la politica estera, che già alla fine del '65, in un rinomato libretto (*The troubled Partnership*) aveva denunciato il carattere egemonico della politica americana nella Nato. « Se gli Stati Uniti insisteranno nel mantenere una posizione dominante ed una completa libertà d'azione — aveva scritto —, se l'integrazione diventa in pratica un'esegesi degli schemi americani, probabilmente troveranno che la volontà politica dell'Europa potrebbe infrangersi ». A tre anni di distanza, alla vigilia di assumere un incarico centrale nella nuova amministrazione repubblicana, Kissinger in un altro saggio altrettanto famoso (*Central Issues of American Foreign*

Policy) elaborava la teoria della bipolarità militare e multipolarità politica, osservando che quest'ultima non garantiva necessariamente la stabilità. Occorre quindi — scriveva — giungere ad un concetto comune di « ordine internazionale » altrimenti la « stabilità si rivelerà una pura chimera ». E aggiungeva: « La tradizionale nozione della "leadership" americana tende a soffocare gli incentivi dell'Europa per l'autonomia. Il rimedio che viene regolarmente proposto, cioè maggiori consultazioni, può solo alleviare, non risolvere le difficoltà ». Ma questi franchi propositi e questi espliciti riconoscimenti non troveranno poi, come vedremo, riscontro nella politica americana sotto la direzione dello stesso Kissinger.

In quel momento — siamo nel '69 — sembrava che gli americani fossero disposti a una maggiore comprensione per le richieste degli alleati europei, ma al tempo stesso non nascondevano i timori che il processo di distensione sfuggisse al loro controllo: tipico il caso della diffidenza, per non dire altro, con cui si guardò alla politica di Brandt e al Trattato da lui concluso con l'Urss che rappresenta il primo atto autonomo di un paese europeo compiuto senza attendere l'iniziativa di Washington (anche se Brandt giustamente si preoccupava di avere l'approvazione degli alleati atlantici alla sua iniziativa).

Questa dimostrazione di autonomia politica della Repubblica federale non trovava una adeguata corrispondenza nel campo militare: la stessa creazione dell'Eurogruppo, decisa nel dicembre '70, appariva fortemente condizionata in senso autonomistico dal fatto che il suo campo d'azione era limitato e che in definitiva si trattava di una semplice identificazione europea nell'insieme atlantico. Non mancavano tuttavia voci che incitavano ad una maggiore autonomia dell'Europa nel campo militare, ma erano voci che provenivano per la maggior parte da ambienti in cui forte era la spinta nazionalistica: « La dottrina strategica della Nato è stata sempre elaborata dal Pentagono e trasmessa ai membri europei dell'Alleanza — affermava il deputato cristiano-democratico tedesco Erik Blumenfeld all'Assemblea atlantica nell'ottobre '69. — Tenuto conto che il teatro di un conflitto che interessasse la Nato sarebbe con ogni verosimiglianza situato in Europa, è ora che gli europei partecipino in maggior misura all'elaborazione della strategia sia nucleare che convenzionale dell'Alleanza ».

A questa domanda, il Npg non rispondeva che parzialmente; e

ciò proprio mentre nel novembre '69 iniziavano i negoziati bilaterali sovietico-americani per i Salt che non potevano non avere influenza sulla strategia dell'intera Alleanza (come sarà poi dimostrato dall'adozione della dottrina Schlesinger, fatta su misura per gli Stati Uniti e accettata dalla Nato senza riserve) anche perché, con l'entrata in vigore (marzo '70) del Tnp, i poteri dei paesi europei in fatto di difesa saranno ulteriormente ridotti.

Multipolarità politica e bipolarità militare

Il ruolo degli europei appariva quindi sempre più marginale in questo settore, e non influiva che in misura minima sugli orientamenti strategici dell'Alleanza che erano poi quelli degli Stati Uniti: il divario fra bipolarità militare e multipolarità politica così si accentuava anche se, per far fronte alla crescente domanda europea in questo campo, gli Stati Uniti erano costretti a fare concessioni come nel settore della sicurezza europea e della riduzione delle forze nell'Europa centrale, due negoziati che in pratica, almeno il primo, esauriranno tutti gli sforzi diplomatici dei paesi europei ma in un'ottica di rassegnazione (la presa d'atto dello status quo prodotto dalla seconda guerra mondiale) più che di proiezione verso un diverso modo di concepire i rapporti fra paesi europei parzialmente sottratti alla tutela delle superpotenze.

La multipolarità politica aveva quindi in questo settore un campo d'azione ben delimitato che in definitiva non disturbava la « leadership » americana. Il contenzioso fra le due sponde dell'Atlantico permaneva, né riusciva a dissimularlo l'idea della « partnership » che, lanciata da Kennedy nel famoso discorso di Filadelfia del 4 luglio 1962 e mantenuta in vita da Nixon, appariva più uno slogan idealistico che una costruzione politica. Il contrasto non si verificava quindi sul modo di portare avanti, e se portarla avanti, la distensione, ma all'interno stesso dell'Alleanza: ed erano soprattutto i problemi economici che avrebbero tenuto banco. L'inopinata decisione del ferragosto '71 di proclamare l'inconvertibilità del dollaro appariva come un colpo inferto dagli Stati Uniti alla Comunità europea e al Giappone accusati di seguire una politica commerciale protezionistica, un tentativo degli americani di predisporre una linea di difesa avanzata contro le possibili ripercussioni del-

l'allargamento del Mercato comune a Gran Bretagna, Danimarca e Irlanda, che avrebbe reso la Cee un temibile concorrente; quello che preoccupava gli americani era la trasformazione di questa unione economica in unione politica (con possibili contenuti militari) suscettibile di rappresentare una sfida agli Stati Uniti nel Terzo mondo, e quindi di essere privati o quanto meno contestati nella loro « leadership ».

Gli Stati Uniti, che con il viaggio di Nixon a Mosca nel maggio '72 e con la firma dell'accordo sui Salt 1 e del « codice di coesistenza » sembravano aver imboccato decisamente e senza riserve la via della distensione con l'altra superpotenza, e analogo approccio era stato avviato con la Cina nello stesso '72 mentre la guerra vietnamita era ai suoi ultimi sussulti, sentivano sgretolarsi il retroterra della loro potenza imperiale, venir meno la solida compattezza dell'Alleanza atlantica, crescere la domanda di partecipazione. Questa veniva variamente contenuta, con apparenti concessioni, sul terreno militare: gli alleati europei venivano ammessi a partecipare, in seno al Npg, agli studi sull'eventuale impiego delle armi atomiche tattiche, sulle procedure per le consultazioni da attuarsi in caso di ostilità in merito all'uso di dette armi, mentre si ribadiva l'impegno a non ridurre unilateralmente le forze americane in Europa; ma restava pur sempre chiaro che la strategia globale era quella americana, e la compartecipazione alleata era forzatamente limitata, la decisione ultima permanendo nelle mani di Washington.

Sul terreno politico, le cose invece non andavano altrettanto bene: la pratica delle consultazioni si rivelava sempre più effimera e inadatta a fare della Nato un'autentica comunità politica, ché gli americani si limitavano a riferire a posteriori le intese raggiunte o avviate con l'Urss senza sottoporle ad una preventiva approvazione degli alleati (accampando a giustificazione gli impegni mondiali del loro paese); al tempo stesso gli europei praticavano una tattica di disturbo che infastidiva non poco gli americani e che indurrà Kissinger ad « esplodere », nel discorso del 23 aprile '73, ed a proporre una nuova carta atlantica.

La difficile elaborazione della « nuova carta atlantica »

« Gli europei chiedono agli Stati Uniti, in nome dell'unitàatlan-

tica, di accettare la loro indipendenza e le critiche a volte aspre che ci rivolgono, ma al tempo stesso chiedono, sempre in nome dell'unità atlantica, un potere di veto sulle nostre direttive politiche indipendenti », si lamentava Kissinger. Egli riconosceva che l'Europa occidentale si era trasformata « da beneficiaria dei nostri aiuti in nostro vigoroso concorrente » e che ciò aveva provocato un certo grado di attrito; per superarlo, proponeva una ridefinizione degli interessi comuni, in armonia con quanto aveva suggerito nel suo saggio del '68 sui problemi centrali della politica estera americana. Sul piano tattico, egli proponeva che venisse messa a punto una visione d'assieme, globale, dei vari problemi politici, economici, militari, e su questa base si definisse una politica comune: e chiedeva che anche il Giappone fosse associato a questa iniziativa negando al tempo stesso che l'autonomia dell'Europa potesse essere fine a se stessa.

L'impostazione kissingeriana era autorevolmente fatta propria da Nixon dieci giorni dopo, nel rapporto inviato il 3 maggio al Congresso, con un linguaggio ancora più duro (« gli europei hanno perseguito in sostanza una politica economica regionalistica, pretendendo al tempo stesso di conservare un appoggio e un impegno politico intatti da parte degli Stati Uniti. A questo punto si pone un interrogativo fondamentale: il principio dell'unità atlantica è conciliabile con la politica economica sempre più nettamente regionalistica della Comunità europea? »); ma essa avrebbe ricevuto in Europa un'accoglienza non molto incoraggiante. E del resto ciò era prevedibile ricordando come pochi mesi prima, nel « vertice » dei capi di stato e di governo della Cee svoltosi a Parigi nell'ottobre '72, i Nove, pur ribadendo la « fedeltà alle amicizie tradizionali e alle alleanze dei suoi stati membri », avevano proclamato la necessità per l'Europa di « far sentire la propria voce negli affari mondiali », di « fornire un contributo indipendente » e di « affermare la propria concezione nei rapporti internazionali »: insomma una dichiarazione di indipendenza in cui non v'è traccia di quella interdipendenza o « partnership » che gli Stati Uniti invocavano.

Di tutto ciò ovviamente nelle riunioni dell'Alleanza atlantica non v'era che una pallida eco: diciamo ovviamente perché in queste circostanze la Nato dimostrava di essere largamente sorpassata dagli eventi, non era il foro decisionale di una alleanza politica ma

la mera cassa di compensazione di interessi talvolta non coincidenti, il cui unico cemento era rappresentato dalla oggettiva subordinazione politico-militare alle superpotenze, dalla impossibilità di sottrarsi alla divisione del mondo in blocchi.

Ma tale subordinazione allo stato-guida veniva a cessare proprio nei momenti critici: e se ne ebbe una clamorosa riprova allorché, durante la guerra del Kippur dell'ottobre '73, tutti i paesi alleati (ad eccezione del Portogallo, ancora soggetto al dominio fascista) rifiutarono di concedere l'utilizzazione delle loro basi all'aviazione americana impegnata nei rifornimenti ad Israele. Il distacco fra una realtà in movimento nei rapporti euroamericani e la scarsa o nulla rispondenza di questa realtà in seno alla Nato ebbe una ulteriore dimostrazione nel dicembre successivo: mentre il Consiglio atlantico si pronunciava a favore dell'elaborazione di un documento sui rapporti interalleati — (la « dichiarazione atlantica » che sarebbe stata approvata ad Ottawa nel maggio 1974) che però avrebbe dovuto limitarsi a « orientare l'Alleanza nei compiti vitali costituiti dal mantenimento della pace, il miglioramento delle relazioni est-ovest e la ricerca di una sicurezza e un benessere meglio assicurati », senza cioè entrare nel merito delle dispute fra i paesi dell'Alleanza ma soltanto auspicando « una stretta consultazione e cooperazione » (ancora una volta!) — appena lasciata Bruxelles i ministri americani ed europei assumevano atteggiamenti nettamente contrastanti.

Identità europea e rapporti con gli Stati Uniti

A Londra, in un discorso pronunciato alla « Pilgrims Society » il 12 dicembre, Kissinger lamentava che « alcuni europei sono giunti a ritenere che la loro identità debba essere misurata dalla distanza che li separa dagli Stati Uniti », negava un'incompatibilità fra rafforzamento dell'unità atlantica e definizione di una personalità europea e altresì che gli Stati Uniti avessero intenzione di limitare il ruolo dell'Europa alle questioni regionali. E per rendere più esplicite le sue intenzioni, affermava testualmente: « Presentare a noi le decisioni di un'Europa in via di unificazione come fatti compiuti non suscettibili di un'efficace discussione è qualcosa di alieno alla tradizione delle relazioni fra Stati Uniti ed Europa...

Riteniamo che gli Stati Uniti dovrebbero avere la possibilità di esprimere le proprie preoccupazioni prima che vengano prese decisioni definitive che toccano i loro interessi ».

A questa intimazione, due giorni dopo i Nove, riuniti nel vertice di Copenaghen, replicavano, non soltanto approvando il documento sull'identità europea che tanto fastidio dava a Kissinger, ma altresì, decidendo di intavolare un dialogo con i paesi arabi sul tema energetico, davano una risposta polemica all'offerta di Kissinger di dare vita ad un gruppo d'azione per l'energia formato dai paesi consumatori. Il documento sull'identità europea, per la verità, non chiudeva la porta alla cooperazione con gli Stati Uniti; si riconosceva che questi « stretti legami sono reciprocamente giovevoli e devono essere preservati » ma tuttavia si avvertiva che « essi non toccano la determinazione dei Nove di affermarsi come un'entità distinta ed originale. I Nove intendono mantenere il loro dialogo costruttivo con gli Stati Uniti e sviluppare la loro cooperazione con essi su una base di eguaglianza e in uno spirito di amicizia ». Neppure venivano messi in discussione i rapporti militari con gli Stati Uniti: si riconosceva che « attualmente non v'è alternativa alla sicurezza che viene garantita dalle armi nucleari degli Stati Uniti e dalla presenza delle forze nordamericane in Europa » ma al tempo stesso si sosteneva che « l'Europa deve, se intende preservare la sua indipendenza, mantenere i propri impegni e vigilare, con uno sforzo costante, allo scopo di mantenere una difesa adeguata ».

Non vi sarebbe stato quindi, a giudicare sulla base di questi testi, motivo per insospettire gli americani: il fatto è che essi rimproveravano agli europei di dire una cosa e di farne un'altra. Tipico a questo proposito l'episodio grottesco che si verificò il 4 marzo '74: dopo che nel febbraio a Washington tutti i paesi della Cee tranne la Francia avevano accettato di dar vita all'Ente internazionale per l'energia, che praticamente li poneva sotto la tutela americana nel settore dei rifornimenti petroliferi, quel 4 marzo '74 il Consiglio dei ministri della Cee decideva di avviare il dialogo con i paesi arabi lasciando Kissinger, precipitatosi quel giorno stesso a Bruxelles, con l'impressione di essere stato tradito e preso in giro. Si disse allora che Kissinger fosse furibondo per il trattamento riservatogli dai ministri europei, che disertarono una riunione apposita del Consiglio permanente atlantico con la sua

partecipazione dedicata al Medio Oriente; e di tale sentimento si fece portavoce dieci giorni più tardi Nixon a Chicago. « Sul piano della sicurezza — disse il presidente americano — gli Stati Uniti sono indispensabili alla sicurezza dell'Europa non solo per la nostra presenza in Europa ma anche per la nostra potenza nucleare. Tuttavia gli europei non possono vincere sui due tavoli. Non possono godere del beneficio della partecipazione e della cooperazione degli Stati Uniti sul piano della sicurezza e poi permettersi dei confronti e persino dei conflitti sui piani economico e politico... L'era dei vantaggi a senso unico è terminata... È giunto il tempo di metterci all'opera e decidere se camminare assieme sul piano della sicurezza come su quelli della politica e dell'economia oppure se procedere ognuno per conto suo... ». E faceva balenare la minaccia di un ritiro delle truppe dall'Europa adducendo a motivazione le pressioni del Congresso in tal senso.

La subordinazione europea nell'elaborazione delle strategie militari

Le divergenze e i rancori fra le due sponde dell'Atlantico non erano più dovuti soltanto alle divergenze sulla politica commerciale e sui rapporti con gli arabi, ma anche su quella militare. Due funzionari del Senato americano, James Lowenstein e Richard Moose, inviati nell'autunno '73 in Europa per conto del sottocomitato per gli accordi di sicurezza e gli impegni all'estero, tracciarono un quadro abbastanza preoccupato della diffidenza che regnava fra gli europei (politici e militari) nei confronti degli Stati Uniti soprattutto per il permanere della dipendenza dell'Europa, per quanto concerneva la sua sicurezza, da Washington. Lo stesso discorso poteva farsi per quel che concerneva le generale strategia atlantica: i successivi passaggi dalla teoria della rappresaglia massiccia a quella della risposta graduata fino alla più recente della risposta selettiva non erano altro che l'accettazione da parte della Nato della strategia americana impostata in senso globalistico, nel cui ambito ai paesi europei spettava solo di concorrere alla scelta degli obiettivi da colpire e alle modalità delle consultazioni. Una situazione che ha portato taluno, come il deputato conservatore inglese Julian Critchley, a sostenere (« Times », 3 gennaio 1976) che « il maggiore ostacolo all'unità europea è rappresentato dalla sua

dipendenza militare dagli Stati Uniti e dalla presenza delle truppe americane in Europa » per cui, paradossalmente, « la nostra indipendenza può essere soltanto un dono degli Stati Uniti » attraverso il loro ritiro unilaterale dall'Europa. L'esigenza di una comune politica europea sui problemi della difesa veniva anche ribadita dal rapporto Tindemans, il quale, riconoscendo che fra Usa ed Europa permangono divergenze sensibili su questo problema, sosteneva la necessità di un esame « franco e approfondito » della questione « allo scopo di pervenire a definire un certo numero di principi e di regole che fissino il contenuto e le modalità della cooperazione fra l'Europa e gli Stati Uniti »; ma, per conto suo, Tindemans non avanzava alcuna proposta specifica.

Il problema rimaneva quindi sempre sospeso nel vuoto, mentre l'iniziativa restava nelle mani degli americani; prova ne era il fatto che le proposte avanzate nel dicembre 1975 ai negoziati di Vienna sulla riduzione delle forze in Europa circa il ritiro di mille ogive nucleari erano il frutto di una iniziativa americana contrastata fino all'ultimo dalla Germania federale. Né almeno per il momento può essere identificato, nella creazione del Gruppo di pianificazione indipendente europeo con la partecipazione della Francia (nato nel febbraio 1976 a Roma), un nucleo suscettibile di dare vita ad una proposta europea valida come integrazione o alternativa all'attuale stato dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa sul terreno militare.

I problemi non risolti dalla « dichiarazione di Ottawa »

Il progressivo peggioramento di fatto dei rapporti fra le due sponde dell'Atlantico registratosi nel periodo autunno '73-primavera '74 non verrà risolto dalla firma della « dichiarazione atlantica » di Ottawa che si limitava a ribadire posizioni di principio e scontate pur ponendo l'accento sulla necessità di consultazioni più strette fra gli alleati, senza peraltro dare ad esse un carattere obbligatorio; si riconosce che gli interessi dei membri dell'Alleanza « possono essere influenzati da eventi che si svolgono in altre regioni del mondo » ma ciò non significa un'automatica estensione degli impegni Nato. Ma il fatto più significativo della « carta » di Ottawa è che essa non venne accompagnata, come si pensava e da qualche parte si voleva, da una analoga dichiarazione sui rap-

porti Cee-Usa: testimonianza questa del sostanziale rifiuto dei paesi della Comunità di accettare quell'impostazione globalistica contenuta nel discorso di Kissinger sull'« anno dell'Europa ».

Il sostanziale malessere che persisteva fra europei e americani, e che si rifletteva evidentemente anche sulla Nato, sarebbe venuto alla ribalta in modo clamoroso con la crisi di Cipro dell'estate '74 che indusse la Grecia a uscire dall'organizzazione militare integrata atlantica e la Turchia, soggetta all'embargo sulle forniture delle armi americane, a chiudere le basi statunitensi sul suo territorio. La ribellione della Grecia agli Usa e alla Nato, e per certi versi anche quella turca, faceva emergere un elemento non trascurabile, e cioè come certi paesi, segnatamente i minori dell'Alleanza, non ritenessero che i loro interessi nazionali fossero efficacemente tutelati dalla Nato; il fatto quindi di dover subordinare questi interessi nazionali a quelli globali atlantici provocava un risentimento sia nei confronti dell'organizzazione sia del suo principale membro, gli Stati Uniti. In sostanza, il cemento unitario che fino allora aveva consentito il mantenimento e il consolidamento dell'Alleanza (il timore di un attacco esterno) si era andato gradatamente incrinando sia per i passi avanti compiuti dalla politica della distensione (che avrebbero trovato nella firma dell'« Atto di Helsinki », il 1° agosto 1975, il loro momento formalmente più significativo) sia per la sensazione che soltanto i paesi più forti potevano ricevere udienza in seno alla Nato; in sostanza, emergeva il sentimento che la posizione predominante degli Stati Uniti e la loro sostanziale egemonia obbligassero i paesi minori a subirne tutte le conseguenze ed a pagare un tributo anche a scapito dei propri interessi nazionali.

Fu un sentimento che serpeggiò anche in Italia allorché, proprio in relazione all'eventualità di un disimpegno della Grecia e della Turchia dalle obbligazioni atlantiche, si affacciò la possibilità che il nostro paese dovesse ospitare le basi militari « cacciate » dai due paesi mediterranei: si ridestò il timore, che già era emerso due anni prima durante la crisi di Malta, che l'Italia dovesse assumersi maggiori oneri difensivi che avrebbero comportato, oltre ai rischi impliciti in una « sovraesposizione » militare, anche un possibile ostacolo a tentativi di azione politica autonoma nell'area mediterranea. Allora, durante la crisi di Malta, l'Italia riuscì a sottrarsi alla richiesta di un maggiore contributo militare addossandosi un ulteriore onere finanziario per venire incontro alle ri-

chieste maltesi che la Gran Bretagna non voleva soddisfare; adesso il problema era meno urgente ma poneva pur sempre alla prova la capacità e la possibilità del nostro paese di far valere sue particolari esigenze di fronte a « imposizioni » della Nato.

Il « caso portoghese » e l'« inquinamento » dell'Alleanza

In sostanza, era ed è un problema più politico che squisitamente militare; un problema che si era arricchito, proprio in quei mesi, di nuovi elementi incogniti rappresentati da possibili inclinazioni neutraliste della Grecia e dal punto interrogativo rappresentato dai futuri orientamenti della rivoluzione portoghese nella quale una parte di rilievo avevano assunto i comunisti e i militari progressisti. Questo nuovo elemento, che veniva a turbare il quadro legittimista e stabilizzatore delineato da Kissinger fin dal '68, comporterà le avvisaglie di una possibile svolta della politica americana verso l'Europa, una vivissima preoccupazione non soltanto per il cosiddetto « fianco molle » della Nato in termini di sicurezza militare, ma anche per la compattezza politica dell'Alleanza, « inquinata » dalla presenza di un corpo estraneo rappresentato da un paese membro con un governo a partecipazione comunista.

Una preoccupazione che gli Stati Uniti non mancarono di esternare sia pubblicamente che privatamente, e che avrebbe dominato la partecipazione del presidente Ford al vertice atlantico di Bruxelles del maggio '75, in cui il caso portoghese (nonché quello degli alleati « part time », come Grecia, Turchia e Francia) avrebbe posto inquietanti interrogativi agli atlantici ortodossi, al punto che si affacciò persino l'ipotesi — poi non tanto paradossale — di uno scioglimento della Nato e della « rifondazione » di una analoga alleanza in cui la Spagna avrebbe preso il posto del Portogallo. Preoccupazione, quella americana, che si sarebbe ingigantita nell'estate-autunno per la crisi politica che si addensava in Italia dopo le elezioni del 15 giugno, malgrado il parallelo ridimensionamento dell'influenza comunista a Lisbona, e che indurrà lo stesso Kissinger non soltanto a pronunciare moniti e veti nei confronti del nostro paese ma altresì a interferire pesantemente, alla vigilia del vertice socialista di Elsinore (gennaio '76) per tentare di indurre i partiti e gli uomini politici più filo-atlantici a contrastare

l'ipotesi di alleanze socialisti-comunisti deleterie, a suo giudizio, per la Nato.

La « dottrina Sonnenfeldt » e il problema italiano

Poche settimane prima, nel dicembre '75, in una riunione a Londra degli ambasciatori americani accreditati nell'Europa occidentale, Kissinger aveva tracciato un quadro piuttosto fosco dei pericoli cui sarebbe andata incontro l'Alleanza atlantica se in un paese membro i comunisti fossero andati al potere. Dopo aver constatato che « non abbiamo ancora conseguito, nelle nostre relazioni con gli alleati europei, quel grado di compattezza che è necessario nelle situazioni di crisi, ma stiamo compiendo progressi », il segretario di stato americano osservava che « quello che è più preoccupante non è la politica estera delle nazioni dell'Europa occidentale bensì la loro evoluzione all'interno. Lo sviluppo di politiche di sinistra minaccia di minare il rapporto di sicurezza e delle politiche difensive su cui l'Alleanza è stata costruita. E questo sviluppo è destinato ad investire le relazioni fra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti ».

Per Kissinger dunque « il predominio dei partiti comunisti è inaccettabile »: ne consegue che « noi dobbiamo fare tutto il possibile per assicurare la sopravvivenza dei processi democratici e per preservare l'orientamento politico occidentale dei paesi dell'Europa occidentale ». Rendendosi conto che è impossibile « manipolare » la politica interna di altri paesi, il segretario di stato mette in guardia contro le possibili conseguenze di una evoluzione a sinistra in taluni paesi della Nato: « è inconcepibile che gli Stati Uniti possano mantenere forze terrestri in Europa se c'è una vasta partecipazione comunista ai governi occidentali. Il fondamento della nostra sicurezza atlantica ne risulterebbe pertanto eroso ».

È interessante rilevare che queste parole Kissinger le pronunciava quando non era ancora iniziata negli Stati Uniti la campagna elettorale e quindi le sue concezioni non apparivano influenzate da considerazioni di ordine propagandistico (Ford non era cioè ancora sottoposto all'attacco di Reagan in politica estera) e non potevano quindi prestarsi ad una interpretazione strumentale; del resto, il fatto che nella medesima riunione di Londra uno dei più

stretti collaboratori di Kissinger, Helmut Sonnenfeldt, lanciasse quella che venne definita una « dottrina » che porta il suo nome, nella quale si auspicava sostanzialmente il mantenimento delle aree di influenza delle due superpotenze in Europa, avalla la tesi secondo cui gli Stati Uniti miravano e mirano a rendere solida la stabilizzazione in Europa e premevano sui paesi alleati perché seguissero un'analoga linea, facendo balenare in caso contrario il ritiro delle truppe americane dal continente e inevitabili ripercussioni sulla politica della distensione: tentativo questo che in tutta la primavera '76 incontrerà varia fortuna e non celati dissensi. Ci sarà chi consiglierà a Kissinger il silenzio, forse non per una divergenza di fondo sui suoi timori quanto per la preoccupazione che un'eccessiva pressione indiretta sugli elettori italiani avrebbe potuto avere effetti controproducenti.

La tattica del silenzio troverà infine la sua manifestazione esteriore più completa e indicativa nella sessione primaverile del Consiglio atlantico (Oslo, 20-21 maggio '76), nella quale peraltro ai silenzi ufficiali si contrapponevano posizioni non del tutto collimanti fra i dirigenti dei paesi Nato circa eventuali posizioni da prendere sul problema italiano, ma con la sostanziale unanimità ritrovata sul fatto che di questo problema si sarebbe riparlato eventualmente dopo il 20 giugno, alla luce dei risultati delle elezioni politiche in Italia e della loro incidenza sulla formazione del nuovo governo.

Gli Stati Uniti verso il bilateralismo con i paesi europei

Il lungo e acceso dibattito su questo problema, al di là dei suoi aspetti contingenti, mette in chiaro una cosa: e cioè che Kissinger vede in sostanza nel possibile mutamento dell'assetto interno di taluni paesi un attentato al suo concetto di stabilità internazionale, il pericolo che ci si allontani da quegli obiettivi comuni che giustificano l'esistenza dell'Alleanza atlantica, e si pone implicitamente il quesito della validità di un sistema che rischia di essere minato al suo interno, non sufficientemente contrastato né dalle altre forze conservatrici né da un'organizzazione politica europea forte al punto di contenere e assorbire queste spinte centrifughe. Ed ecco quindi farsi strada l'idea — non espressa in forma

dottrinale, ma visibile nei fatti — di abbandonare le teorizzazioni verbali sulla « partnership » per ripiegare su formule più empiriche e pragmatiche privilegiando le alleanze bilaterali e multilaterali con i paesi in grado di continuare a ricercare quegli obiettivi comuni compatibili con la stabilità del sistema internazionale; tendenza che troverà una prima applicazione pratica nel vertice di Rambouillet del dicembre '75 che, al di là dei suoi risultati, dà la misura della nuova tendenza della diplomazia americana a puntare non più, o non soltanto, sulle organizzazioni collettive esistenti (Nato e Cee) quanto su singoli paesi alleati in grado di meglio rispondere agli obiettivi generali e globali indicati dagli Stati Uniti. Una politica che non significa necessariamente l'abbandono di detti organismi, che conservano la loro funzione — per quanto attiene alla Nato — di strumenti di autodifesa collettiva, ma relegandoli in un certo senso in secondo piano vista la non totale rispondenza di dette strutture al concetto stabilizzatore che caratterizza la politica americana.

È pur vero che Kissinger — nella conferenza-stampa tenuta a Oslo il 21 maggio a conclusione del Consiglio atlantico — nega che la nuova intelaiatura di accordi bilaterali conclusi nelle settimane precedenti (con la Spagna, con la Grecia e con la Turchia) rappresenti una svolta nella politica americana, che gli Stati Uniti non credano più nell'Alleanza atlantica: egli riafferma di considerare « fondamentale » la coesione della Nato e sostiene che gli accordi succitati erano casi particolari che necessitavano di una soluzione bilaterale, e che non esiste una tendenza generale degli Stati Uniti in questo senso.

Eppure, proprio il rapporto Stati Uniti-Spagna è indicativo di una tendenza da non sottovalutare. Già al vertice atlantico del maggio '75 a Bruxelles il presidente Ford aveva spezzato una lancia in favore di un più organico rapporto fra la Nato e Madrid affermando che il « valido contributo » che la Spagna reca alla difesa dell'Occidente merita un riconoscimento formale e il suo ingresso sia nell'organizzazione sia nella Cee; dal canto loro gli Stati Uniti, con il trattato firmato il 24 gennaio scorso, hanno inteso non soltanto valersi delle basi militari situate sul territorio iberico (basi che diventano tanto più preziose nella misura in cui aumentano i dubbi sulla « fedeltà » dell'Italia e i problemi sorti con Grecia e Turchia non trovano un'adeguata soluzione) ma an-

che impegnarsi ad accorrere in aiuto della Spagna qualora venisse attaccata. La Spagna acquista così una funzione-chiave nella politica mediterranea degli Stati Uniti e il rafforzamento del rapporto bilaterale accentua la tendenza a valersi di legami privilegiati nel caso in cui la Nato, nella sua interezza, non rispondesse che in misura insufficiente agli obiettivi politico-militari di Washington. Ed è più per venire incontro ai desideri degli spagnoli che non per strette esigenze strategiche che gli americani insistono perché Madrid sia ammessa nella Nato. Tale insistenza sarà ancora una volta ribadita da Kissinger al già citato Consiglio atlantico di Oslo, riaffermando che gli Stati Uniti desiderano che il governo di Madrid entri al più presto nell'Alleanza atlantica auspicando che il processo di « democratizzazione » in corso nel paese iberico si acceleri e consenta il venir meno delle riserve che tuttora ostacolano l'ingresso della Spagna nella Nato.

Sembra quindi profilarsi una svolta nella politica americana verso la Nato: al rapporto di « eguaglianza diseguale » che caratterizza le relazioni fra gli Stati Uniti e i paesi europei sembra sostituirsi gradatamente il concetto di alleanza globale fra paesi variamente e limitatamente egemoni (Francia, Gran Bretagna, Germania e, per l'Asia, Giappone), alleanza in grado di rispondere alle mutate condizioni internazionali in cui, solidificatosi il rapporto fra i due blocchi in funzione meramente conservatrice dello status quo esistente (esaltato del resto dall'« Atto di Helsinki », per quanto riguarda l'Europa), il multipolarismo non è più caratterizzato da entità collettive e multinazionali ma da singoli paesi (potenze o medie-potenze) che offrono garanzie di stabilità politica-economica-militare e quindi meglio in grado di reggere alle sfide del Terzo mondo e delle nuove realtà emergenti.

Una Nato a « due velocità »?

Si affaccia insomma l'ipotesi — già ventilata per la Comunità europea — di una Nato « a due velocità », divisa in due gruppi: il primo formato da paesi economicamente solidi e politicamente e militarmente sicuri, e l'altro da quelli che sono considerati variamente instabili o per ragioni interne (Italia, Portogallo) o perché in preda a crisi di carattere regionale (Grecia, Turchia, Islanda), e quindi faticosamente controllabili.

È in questa azione che sembra rientrare un certo recupero della Francia: Giscard d'Estaing, pur rifiutando di tornare indietro in tema di integrazione militare, riafferma (proprio nel viaggio compiuto alla fine del maggio '76 negli Stati Uniti) la propria fedeltà agli ideali politici dell'Alleanza atlantica, non nascondendo l'ambizione di presentarsi agli occhi degli americani come un alleato privilegiato, un valido interlocutore europeo. E anche nel campo militare sembra intravedersi un riavvicinamento: il nuovo programma pluriennale per la difesa, presentato in Parlamento poche settimane prima del viaggio di Giscard in America, non soltanto prevede massicci investimenti ma li concentra nel settore delle armi convenzionali, rispondendo così implicitamente, e in senso positivo, alle insistenti sollecitazioni americane agli alleati europei, formulate in sede Nato, affinché rafforzino questa componente della triade degli armamenti Nato onde rispondere adeguatamente al parallelo rafforzamento del potenziale militare convenzionale del Patto di Varsavia. E non per nulla i massimi esponenti atlantici esprimeranno il loro compiacimento per questa scelta della Francia.

Anche Giscard, facendo notare che il rifiuto di una integrazione delle forze militari in tempo di pace non esclude un'eventuale cooperazione in caso di crisi, dà adito a questa interpretazione di un ritorno sotterraneo della Francia nella « famiglia » atlantica. Un ritorno facilitato proprio dalla tendenza al bilateralismo degli Stati Uniti che consente al presidente francese di non rinnegare i motivi di fondo, dettati dall'orgoglio nazionale, che presiedettero all'uscita — dieci anni fa — della Francia dall'organizzazione militare integrata: il rapporto privilegiato che egli cerca con gli Stati Uniti è un rapporto fra eguali, non una dipendenza o sottomissione, non rappresenta un « annegamento » nelle strutture integrate dell'organizzazione: è insomma una classica alleanza bilaterale fra due potenze.

L'emergere di questa tendenza verso una catena di alleanze bilaterali privilegiate (di cui Gran Bretagna e Germania federale sono gli altri due pilastri in Europa) rischia di impoverire ulteriormente la Nato come centro di potere politico accentuandone la caratteristica di alleanza militare integrata, anche se esiste pur sempre un legame di ordine politico che ha portato i vari paesi della Nato a ricercare una posizione comune con gli Stati Uniti nei nego-

ziati internazionali (dalla Csce ai Mbfr) nella quale indubbiamente ha inciso la necessità di condurre una trattativa collettiva, da blocco a blocco; ma resta da chiedersi — e il discorso sarebbe lungo e non privo di accentuazioni polemiche — se e in che misura i paesi europei siano riusciti o riescano a mitigare e condizionare il carattere egemonico della potenza americana nell'impostazione della posizione comune occidentale. Un pericolo, quello dello slabbramento dell'alleanza politica, che proprio il caso italiano rischia di accentuare portando a privilegiare la tendenza a dare vita, all'interno della Nato, ad un « inner club » nel quale solo pochi e privilegiati membri avranno il diritto di accesso.

Un duplice problema, molti quesiti e un futuro incerto

Il problema che oggi, nella primavera-estate '76, si pone è di un duplice ordine: è la Nato abbastanza flessibile da « sopportare » mutamenti nella politica interna di taluni paesi membri senza sgretolarsi o subire una profonda e lacerante revisione che potrebbe al limite avere anche una influenza sulla politica della distensione? E d'altro canto questi eventuali mutamenti interni potranno essere gestiti e contenuti all'interno della componente europea dell'Alleanza, che potrebbe fungere da « garante » agli occhi degli Stati Uniti e impedire quindi la prevalenza delle tendenze neo-isolazionistiche d'oltre oceano? Sono quesiti che al momento attuale formano oggetto di dibattiti e discussioni fra politici, diplomatici e politologi, e ai quali è pressoché impossibile dare una risposta univoca, data la presenza di numerose variabili tutt'altro che facilmente verificabili.

A questi motivi di incertezza e di dubbio possono aggiungersi quelli insiti nella cosiddetta « crisi imperiale » della politica americana e le possibili conseguenze delle prossime elezioni presidenziali, quanto mai imprevedibili, sul futuro politico di Kissinger e delle sue teorie. Difficile, quindi, in definitiva trarre una conclusione: si possono oggi soltanto indicare le tendenze che stanno affiorando, sintomo di un processo tuttora in corso e che verosimilmente produrrà, a più o meno lunga scadenza, conseguenze che influiranno sulla Nato e sull'intera struttura politico-militare dell'Occidente.

STEFANO SILVESTRI

IL SISTEMA DI SICUREZZA,
LA NATO E LA POSIZIONE ITALIANA

Premessa

L'Alleanza atlantica non è la « Comunità atlantica »¹: essa è solo un aspetto limitato di quell'idea più generale, che abbraccia insieme dimensioni economiche, culturali, politiche e naturalmente anche difensive. Ma, da quando è nata, l'Alleanza atlantica è stata di volta in volta confusa o identificata con la Comunità atlantica. Ciò era in parte giustificabile. Si trattava e si tratta del più importante complesso di legami multilaterali e di istituzioni organicamente collegate, che unisce le due sponde dell'Atlantico. Ma questo di per sé non basta a farne una Comunità. Eppure l'equivoco si è egualmente generato. Il risultato è stato duplice. Da un lato la « Comunità atlantica » è stata vista secondo l'ottica dell'Alleanza, un'ottica cioè di confronto tra blocchi contrapposti e di primato degli aspetti militari. Dall'altro, poiché l'Alleanza (a differenza della Comunità) non aveva una chiara dimensione economica, successiva al piano Marshall e alla ripresa dell'Europa, sul piano economico e commerciale è nata un'altra comunità, quella europea, non sempre in contrasto, ma neanche sempre in accordo con il più vasto quadro atlantico e con le sue priorità.

Ciò che manca all'Alleanza atlantica non sono tanto le competenze: anche un governo federale (che certo è una comunità) può nascere con competenze limitate. È invece la legittima sovranità. Notava Hans Morgenthau² che gli Usa alla fine della seconda guerra mondiale sono emersi come potenza dominante più per volere della fortuna o del caso che per loro specifica volontà, e si sono trovati nella necessità di forgiare la Comunità atlantica, senza averla prima immaginata. « Se questi loro attributi fossero stati il risultato di una scelta cosciente e di un'aspirazione decisa, gli Usa sarebbero stati intellettualmente e moralmente preparati a cogliere l'occasione quando essa si fosse presentata ». Poiché invece non erano pre-

¹ Su questo argomento vedi Elliot R. GOODMAN, *The Fate of the Atlantic Community*, New York 1975.

² Hans MORGENTHAU, *The New Atlantic Community*, Bologna 1961, pp. 7-9.

parati non ebbero neanche una politica all'altezza dei bisogni: furono troppo umili. Essi portarono in Europa la loro forza militare ed economica, ma non la loro immaginazione creatrice e la loro volontà politica. Per questo, per usare i termini di Morgenthau, essi non hanno costruito « un tessuto comune di cooperazione permanente ed organica tra alleati, che avrebbero rinunciato al loro status di eguali in cambio di una protezione comune dei loro interessi vitali ». Non hanno cioè creato un « neo-impero »: che nel caso specifico avrebbe richiesto un parziale abbandono di sovranità anche da parte degli Stati Uniti, ma che, per la sua stessa natura atlantica, non avrebbe potuto che preludere ad un convergere degli stati europei nel grande « melting pot » americano.

L'impero non è stato creato, anche se le premesse strutturali per l'impero continuavano a sussistere. Ma le istituzioni, ed in particolare l'Alleanza atlantica, non sono state all'altezza di questi interessi. Erano vecchie istituzioni per un compito nuovo e soprattutto in una situazione nuova. È lo stesso Morgenthau a notare che « un'Alleanza tradizionale armata con armi nucleari è politicamente obsoleta »³.

È partendo da queste premesse che Henry Kissinger (dopo aver notato l'inconsistenza di un'alleanza di stati sovrani, con i loro imperativi politici, a fronte delle esigenze della strategia nucleare), arriva a una conclusione che poi manterrà ferma anche quando diverrà segretario di stato: « Non esiste schema che possa riconciliare perfettamente gli obiettivi (militari e politici, nucleari e nazionali) fino a che l'Alleanza atlantica rimarrà composta di stati sovrani. L'asprezza che occasionalmente assume il conflitto è se non altro in parte dovuta al fatto che né gli Usa né i loro critici europei sono pronti ad ammettere che esiste un genuino conflitto di interessi. La sola soluzione politica che potrebbe sciogliere questa contraddizione è irraggiungibile nel futuro prevedibile: e cioè,

³ Hans MORGENTHAU, *The Four Paradoxes of Nuclear Strategy*, « American Political Science Review », marzo 1964, p. 35, assieme con analoghe considerazioni di Klaus Knorr, in *Nato and American Security*, a cura di K. KNORR, Princeton 1959, pp. 304-5. Morgenthau afferma che « un alto livello di interdipendenza è impossibile senza federazione »; egli quindi ritiene che la Nato non potrà efficacemente svolgere i suoi compiti militari, che richiedevano già allora una crescente centralizzazione. Vedi inoltre George STAMBUCK in *American Military Forces Abroad*, Columbus, Ohio, 1963, pp. 172-81, che dimostra che la giurisdizione della Nato « è di gran lunga troppo limitata per assicurare le necessarie fondamenta politiche alla sua macchina militare » e se la prende anch'egli con la sovranità nazionale.

affidare tutte le armi nucleari dell'Alleanza ad una autorità che copra tutta l'area dell'Atlantico del nord — cioè a quella Comunità sovranazionale politica e di difesa che sarebbe essenzialmente un governo federale. In assenza di una struttura politica così ampia, i conflitti di interesse (tra europei e americani) sono inevitabili »⁴.

Se si accetta pienamente questa premessa si concorda praticamente con la scissione gollista dalla Nato, anche se in più si afferma che lo strumento nazionale che era mezzo e fine del generale è in realtà uno strumento superato. Tanto più superato poiché le limitazioni e i conflitti di interesse che si applicano qui al rapporto tra alleato nucleare americano ed europei si potranno successivamente applicare al rapporto tra alleato nucleare francese ed europei. Non vi è maggiore credibilità della strategia francese rispetto a quella americana, per quel che concerne, ad esempio, la Germania. Anzi, la lontananza e la relativa minore vulnerabilità dell'alleato americano, aumentano se non altro i margini di incertezza dell'eventuale aggressore (che potrebbe temere una risposta limitata inizialmente, e poi massiccia; e che comunque teme più gli Usa militarmente credibili, che la Francia, militarmente più vulnerabile ad un attacco preventivo) e sono quindi almeno più « sicuri ».

Né d'altronde si può pensare che da un'affermazione di sovranità nazionale, come quella francese, possa derivare un processo di unificazione europea, che riconosca sia la diversità degli interessi europei da quelli americani, sia la comunanza degli interessi tra europei. E questo perché quella stessa contraddizione tra strategia nucleare e sovranità nazionale che si applica al più vasto contesto atlantico è valida anche nel più ristretto contesto europeo. L'armamento nucleare nazionale di un paese europeo è in contrasto con l'alleato americano (a meno di non rinunciare alla propria autonomia, e quindi credibilità nazionale), ma è altrettanto in contrasto con gli altri alleati europei.

Spingendo oltre questo ragionamento si potrebbe arrivare a sostenere che l'armamento nucleare crea un conflitto interno alla nazione stessa, poiché fa coincidere la difesa estrema dell'indipendenza nazionale con il suicidio del suo popolo, il quale è così reso ostaggio della nazione e ne serve il fine di autoperpetuazione negan-

⁴ Henry KISSINGER, *The Troubled Partnership, a Reappraisal of the Western Alliance*, New York 1965, pp. 117-18.

do ogni diversa possibilità di sopravvivenza e di struttura sovra- (o non-) nazionale, anche quando queste ultime sarebbero meglio rispondenti ai fini ricercati. Così ad esempio è oggi la sovranità nazionale che rende difficile il controllo completo e sicuro della tecnologia nucleare e del suo diffondersi, aumentando i rischi di ulteriore proliferazione nucleare.

La « dimensione nucleare » della politica come della guerra, e delle istituzioni sia nazionali che sovranazionali è stata sinora solo parzialmente studiata. E le conclusioni di questi studi non hanno ancora rimodellato le soluzioni che di volta in volta si cercano ai vari problemi. Le soluzioni cioè non sono all'altezza della nuova dimensione, anche se a volte ne utilizzano i mezzi.

L'Alleanza atlantica, pallido spettro e insufficiente sostituto della Comunità atlantica, è un chiaro esempio di questa contraddizione. Il dibattito cui partecipavano Morgenthau e Kissinger (e che continueremo ad esaminare nei paragrafi successivi) si è svolto tra gli ultimi anni '50 e i primi anni '60, quando già l'Alleanza era stata formata e quando gli Usa avevano ormai compreso la loro funzione-guida nel blocco occidentale e nel mondo. Ma sia gli Usa che l'Alleanza erano gravemente condizionati dalle scelte fatte alla fine degli anni '40, che avevano seguito strade vecchie e troppo anguste per racchiudere assieme non dico il mondo, ma anche solo l'Europa occidentale e l'America del nord.

La natura del Patto

Sin dall'inizio, in modo a volte confuso, opposte esigenze e disegni hanno complicato la definizione dell'Alleanza atlantica.

All'inizio degli anni '60 A. Buchan scriveva⁵ che la Nato ha vissuto cercando di mediare tra due opposte concezioni che avevano ispirato i suoi fondatori. Secondo gli uni la Nato doveva costituire un'alleanza omogenea, limitata a potenze con interessi e obiettivi politici coincidenti. Secondo gli altri la Nato doveva invece rappresentare un accordo di sicurezza collettiva tra il più largo numero possibile di stati a struttura politica analoga. La differenza tra queste due concezioni è grande, e comporta diverse politiche.

⁵ Alastair BUCHAN, *The Evolution of Nato*, Iiss « Adelpi Papers », 1, Londra 1961, p. 1 ss.

L'idea dell'alleanza omogenea era in realtà quella più tradizionale: si trattava di mettere assieme per un periodo di tempo limitato le grandi potenze (considerando ancora tali Francia e Gran Bretagna), con un patto di mutuo soccorso e di controllo della emergente potenza sovietica. Tale linea derivava direttamente dalla diplomazia dell'equilibrio europeo, già tante volte sperimentata. All'interno di questa linea vi era anche chi pensava ad una reale « integrazione » tra paesi omogenei (per cultura, potenza, aspirazioni ecc.) attorno al polo americano, e voleva limitare tale integrazione a quei pochi paesi che fossero realmente più vicini tra loro. In pratica però quest'ultimo disegno non differiva dal precedente se non per il fatto di prevedere più stretti legami tra le « grandi potenze » a spese dei minori. L'idea opposta, di un largo accordo di sicurezza collettiva, era di per sé più moderna e maggiormente conscia delle nuove responsabilità americane nei confronti dell'equilibrio globale.

La continua oscillazione tra queste due concezioni ha reso l'Alleanza sempre più difficile da definire, ed ha contribuito a svuotarla di senso politico e militare. In realtà la scelta (la Nato come patto di sicurezza collettiva) era già chiara nel 1948, un anno prima della conclusione formale del Patto atlantico. Basta andare a ripercorrere la storia dei rapporti tra l'ambasciatore d'Italia a Washington Tarchiani, e i ministri competenti americani (prima Hickerson, poi Acheson)⁶, per vedere come il problema dell'adesione o meno dell'Italia al costituendo patto era divenuto la cartina di tornasole delle due opposte concezioni. Sono stati recentemente resi pubblici alcuni documenti interni al Dipartimento di stato, da cui si deduce che George Kennan riteneva ci si dovesse limitare a costituire un patto per la sicurezza dell'Atlantico settentrionale, limitando strettamente gli aderenti ai paesi di quest'area. Al contrario Hickerson si preoccupava del colpo politico che l'esclusione da un simile patto avrebbe rappresentato per l'Italia e delle conseguenze interne che ciò avrebbe potuto provocare, in un paese strategicamente importante e politicamente ancora fragile. L'alternativa all'adesione diretta dell'Italia al Patto atlantico era la conclusione di un « patto di garanzia » unilaterale da parte degli Stati

⁶ Oltre a Mario Toscano e ai suoi saggi sulle origini dell'Alleanza Atlantica, vedi sullo stesso argomento i lavori in corso di pubblicazione di Ennio Di Nolfo.

Uniti, in appoggio dell'indipendenza italiana (analogamente a quanto era stato fatto per Grecia e Turchia). Oggi si è tornati a dibattere questo stesso problema: l'« Economist »⁷ in un articolo sul problema dei nuovi equilibri politici interni italiani propone due soluzioni per una Nato che comprenda un'Italia con comunisti al governo: o una partecipazione limitata dell'Italia ai meccanismi dell'Alleanza, o la sua pratica esclusione e la conclusione di un patto di garanzia unilaterale per la sua indipendenza. Prima di valutare le prospettive e i problemi di un simile discorso è però necessario domandarsi se è mai realmente esistita una omogeneità dell'Alleanza, se essa ha mai funzionato come un'alleanza, insomma quale sia stata la realtà vera della Nato. Solo dopo si potrà valutare la serietà di queste proposte.

E sin dall'inizio dobbiamo rilevare che la differenza tra il Patto atlantico, quale realmente è, e un patto di garanzia unilaterale è davvero sottile: forse è solo formale, non sostanziale. Secondo Robert Osgood⁸, la protezione offerta dagli americani agli europei corrispondeva e corrisponde tuttora più ai criteri di un patto di garanzia che a quelli di una alleanza integrata. L'Alleanza postulava in realtà due fatti innovatori: l'integrazione politica dell'Europa e la creazione di un quadro di sicurezza atlantico potenzialmente sovranazionale (così come potenzialmente sovranazionali erano gli organismi della Nato). Ma la realtà politica è stata profondamente diversa. Non solo fin dall'inizio il Parlamento americano, pur adottando la « risoluzione Vandenberg », restava fondamentalmente convinto della non opportunità di integrare realmente in una struttura sovranazionale la difesa americana, ma gli stessi europei restavano fondamentalmente attaccati alla loro indipendenza nazionale. Per tale via il valore militare del Patto finiva per ridursi inevitabilmente. Lo stesso Kennan⁹, una volta costituito il Patto secondo forme molto diverse e più larghe di quelle da lui auspiccate, lo subordinava largamente al piano di aiuti economici e lo considerava più un fatto politico che militare. Restava la garanzia nucleare, ma era proprio quella che finiva con lo svuotare le potenzialità dell'Alleanza. Scriveva Henry Kissinger¹⁰ che l'attuale si-

⁷ *Ride the Tiger*, « The Economist », 27 marzo 1976.

⁸ Robert OSGOOD, *Nato the Entangling Alliance*, Chicago 1962, p. 47.

⁹ George KENNAN, *Russia, The Atom and the West*, New York 1958, p. 90.

¹⁰ Henry KISSINGER, *op. cit.*, p. 45 ss.

tuazione nucleare è, a lungo andare, incompatibile con un'alleanza di stati sovrani. Si crea infatti una situazione di dipendenza, in cui la sicurezza degli alleati non nucleari è garantita in funzione della sicurezza dell'alleato nucleare. In tal caso o l'alleato nucleare rinuncia almeno in parte alla sua sovranità, o gli altri alleati si trovano a delegare la loro sopravvivenza alle sue decisioni. Come notava Altiero Spinelli¹¹, anche gli intellettuali kennediani della Nuova frontiera hanno contribuito a mantenere in vita un atteggiamento tutto sommato imperiale della politica estera americana: « essa fa delle mezze concessioni, semisagge, semipocrite e semirassegnate alle ambizioni nucleari europee, e non tenta nemmeno di mettere in dubbio il sacro diritto degli Stati Uniti di restare comunque assolutamente ed illimitatamente indipendenti in materia di politica militare nucleare, non solo rispetto all'avversario, ma anche rispetto agli alleati ». La risposta europea è stata all'altezza di questa miopia: si è decisa in Francia la politica dello « status symbol », nucleare (quello che ironicamente Spinelli definisce « hidalgo's symbol », o politica del pennacchio...), contribuendo così a confermare gli americani nella loro convinzione e a non risolvere i problemi dell'Alleanza, mantenendola nella sua ambiguità. D'altro canto anche molti di coloro che lavoravano per l'Unione europea avevano un atteggiamento sbagliato. Sempre per citare Spinelli, nello stesso articolo: « la loro condanna del nazionalismo nucleare di Home, di de Gaulle, di Strauss, nasce da una sorta di disprezzo alla "Treitschke" contro la "Kleinstaaterei", e perciò dopo tali critiche si affrettano a chiedere la forza nucleare indipendente per l'auspicata Federazione europea », ripetendo così velleitariamente lo stesso errore degli americani.

Il conflitto Europa-America

Il problema è più complesso, e va oltre sogni terzaforzisti europei, d'altronde sempre più remoti ed improbabili. È il problema stesso del rapporto Europa-America, che non trova soluzione sin dagli anni '60. Esso è stato variamente definito, a seconda del pe-

¹¹ Altiero SPINELLI, *La riforma del Patto atlantico*, « Il Mulino », aprile 1964.

riodo storico. Così ad esempio Kissinger¹² scriveva nel 1965: « Il senso di insicurezza della maggior parte dei nostri alleati europei è stato aumentato dai rapporti unilaterali che si sono stabiliti all'interno dell'Alleanza in campo militare. In nessun altro settore la dipendenza degli europei dagli Stati Uniti è stata maggiore e così prolungata. In ogni altro campo gli americani hanno deliberatamente cercato di ridurre la dipendenza europea dagli Stati Uniti; nella sfera militare la politica americana si è limitata a cercare di rendere più sopportabile la nostra tutela ». In pratica, rincara Osgood¹³, abbiamo assistito ad una politica che ha sistematicamente riversato sull'Europa le ambiguità e le decisioni unilaterali americane in campo nucleare.

In quel periodo la prospettiva era quella di una necessaria riforma dell'Alleanza. A circa dieci anni di distanza, mancata allora la riforma, lo stesso Kissinger — in un discorso fatto il 23 aprile 1973, in cui proponeva una sorta di nuova « carta atlantica », poi miseramente risoltasi in una dichiarazione priva di senso politico — faceva una distinzione tra gli interessi globali degli Stati Uniti e i limiti regionali della politica europea, aggiungendo poi che non è possibile né opportuno distinguere tra interessi militari, economici e politici dell'Alleanza atlantica. Il senso di questo discorso era chiarito successivamente da Nixon¹⁴: « gli europei perseguono una politica di regionalismo economico, ma vogliono conservare la protezione americana in materia di difesa e l'impegno politico immutato dell'America. Ciò solleva una domanda basilare: il principio dell'unità atlantica in materia di difesa e sicurezza può conciliarsi con la politica economica sempre più regionalista della Cee? ». Lo stesso Kissinger che nel 1963 ancora scriveva su « Reporter » che gli Usa avrebbero dovuto cedere parte della loro sovranità nucleare all'Europa, se unitariamente intesa, dieci anni dopo formulava una dottrina di ulteriore limitazione della sovranità europea in campi non militari, partendo dalla riaffermazione della sua sovranità limitata in campo nucleare. La situazione si è dunque notevolmente degradata.

¹² Henry KISSINGER, *op. cit.*, p. 94.

¹³ Robert OSGOOD, *op. cit.*, p. 47.

¹⁴ Richard NIXON, *US Policy for the '70, Shaping a durable peace*, 3 maggio 1973.

I problemi dell'Alleanza oggi

Una storia dell'Alleanza e dei rapporti euro-americani dovrebbe dunque iniziare dal dopoguerra, e dal dibattito sulla natura di un'Alleanza in un mondo nucleare. Il primo periodo è quello che inizia nel 1949, con la firma del Trattato, e va fino al 1955-56. In questo periodo l'Europa definisce la sua nuova personalità e l'Alleanza si allarga sino a comprendere tutti i suoi membri attuali. È in questo periodo che l'Europa rinuncia alla Comunità europea di difesa e nello stesso tempo perde i suoi imperi coloniali. È del 1956 l'impresa di Suez, ed anche se la guerra franco-algerina continuerà fino agli anni '60, è ormai chiaro il ridimensionamento delle ambizioni di potenza degli stati europei. Tuttavia in questo periodo vi è anche la rinascita economica dell'Europa, la formazione della Ceca ed infine del Mercato comune: si creano cioè le premesse strutturali per un nuovo rapporto, più paritario, tra una Europa rinnovata e l'America.

Il secondo periodo è quello che copre i dieci anni successivi, fino a circa il 1966. È il periodo in cui si decide la natura e l'avvenire dell'Alleanza. In questi anni nasce e muore l'idea della « partnership ». Il 4 luglio 1962, a Filadelfia, il presidente Kennedy, nell'anniversario della dichiarazione di indipendenza americana, afferma di cercare il modo per istituire una concreta « partnership » atlantica, una « partnership » reciprocamente giovevole tra la nuova unione che sta nascendo in Europa (la Gran Bretagna stava tentando per la prima volta di entrare a far parte della Cee) e la vecchia unione americana. Purtroppo le proposte americane non sono abbastanza coraggiose, la Francia si chiude in un sordo nazionalismo ed esclude la Gran Bretagna dall'Europa, per molti altri anni, e l'Alleanza non viene così rinnovata.

Inizia a questo punto il terzo periodo della vita dell'Alleanza, quello di cui forse stiamo vivendo adesso la fine. È un periodo di crisi e di decadenza, di rinascita nazionalistica, e di distruzione degli organismi multilaterali. Alla fine di questo periodo l'Alleanza non è più in grado di garantire la sicurezza, né gli americani e gli europei sembrano in grado di trovare una equa soluzione ai loro rapporti reciproci. Quali sono dunque i nodi fondamentali dell'Alleanza?

Come può convivere un'alleanza nucleare senza cessione di sovranità?

Questo è il primo problema, già alla base della crisi degli anni '60. Le formule allora proposte sono troppo numerose per riprenderle oggi in considerazione. La crisi iniziava dal problema della « credibilità » della strategia nucleare americana in difesa dell'Europa. Tale problema non è stato ancora risolto. Né d'altra parte è facilmente risolvibile. La vulnerabilità del territorio americano ad attacchi diretti sovietici ha evidentemente ridotto la validità della strategia della « rappresaglia massiccia ». Ma la difesa dell'Europa è ancora largamente strutturata come se tale teoria fosse ancora valida. Come notava Buchan¹⁵, gli americani dal 1954 al 1959 hanno posto una grande enfasi sulla potenza di fuoco, sulle armi nucleari strategiche e tattiche, sui bombardieri e sulla rappresaglia massiccia. Successivamente, a pezzi e bocconi, essi hanno mutato la loro strategia, comunicando di volta in volta i loro mutamenti agli europei, ma non si sono preoccupati, allora, di elaborare una nuova strategia unitaria dell'Alleanza. La risposta flessibile può in realtà essere più credibile della rappresaglia massiccia, come ormai riconosce anche la grande maggioranza degli europei (francesi inclusi), ma in Europa essa convive con principi contraddittori, quali la « forward defence » (difesa in avanti), il « first use » (l'uso per primi dell'arma nucleare in caso di conflitto), l'« early use » (l'uso ravvicinato nel tempo dell'arma nucleare per garantire la « forward defense ») e la presenza di circa settemila testate nucleari tattiche ereditate dalla strategia massiccia degli anni '50 e solo teoricamente redistribuite all'interno della strategia flessibile. Questa strategia ambigua garantisce insieme troppo e troppo poco. Formalmente essa fa dell'Europa un elemento integrante della difesa americana, ma in realtà può anche isolarla da questa e ridurne gravemente la sicurezza. È vero che in questa ambiguità risiede in parte la credibilità del deterrente, ma è anche vero che una maggiore coerenza tra strategia, armamenti e tattiche renderebbe la situazione molto meno ambigua e più sicura.

All'inizio degli anni '60 gli americani proposero di migliorare la partecipazione europea al deterrente, costituendo una forza nu-

¹⁵ Alastair BUCHAN, *op. cit.*, p. 5.

clearare multilaterale (Mlf), che doveva servire anche per ridurre le ambizioni nucleari della Francia e fornire un quadro integrato alla forza nucleare britannica. In realtà si trattava di una mezza proposta senza senso militare. All'epoca Spinelli notava: « la Mlf come strumento militare o è un indebolimento del sistema di dissuasione nucleare, perché passa una parte del deterrente da un comando forte, perché unico e ben consapevole dell'azione militare globale, ad un comando debole, perché collettivo e scarsamente consapevole dell'azione militare globale; oppure è un lusso costoso ed inutile che non cambia di fatto nulla al sistema strategico esistente, nel quale l'uso delle armi atomiche è riservato agli Stati Uniti, con le marginali e poco significative indipendenze inglese e francese »¹⁶. La sua inutilità militare spiega anche il fallimento politico di quel tentativo di ridefinire i rapporti Europa-America sul piano nucleare. In realtà il dibattito si arrestò sul problema della sovranità nucleare. Le molte altre proposte di riforma, da quelle avanzate dallo stesso Kissinger, a quelle di Beaufre, Buchan, Spinelli, ecc., tutte prevedevano in modi e gradi diversi una cessione della sovranità americana ad una nuova entità integrata, almeno parzialmente sovranazionale. Ancora Spinelli¹⁷ afferma che il governo degli Stati Uniti « deve sapere reinventare, sul piano nucleare, la politica di Schuman e di Monnet, proponendo una limitazione della sovranità nucleare americana contestuale ad una partecipazione europea, e la creazione di un adeguato apparato istituzionale ». In pratica egli propone di scindere la politica di sicurezza nelle sue parti componenti, e di gestire in comune alcune di esse (e cioè: la politica di finanziamento, la politica di ricerca e sviluppo, la politica di pianificazione strategica nucleare e convenzionale sia a livello nazionale che dell'Alleanza, la politica di iniziativa diplomatica verso l'Urss) mentre resterebbero responsabilità ultima americana, almeno in un primo periodo, la politica di intervento rapido nelle crisi (« crisis management ») e il potere di decisione finale sull'uso dell'arma nucleare. Egli proponeva così più o meno una divisione analoga a quella proposta da Buchan nel 1961 e basata sulla distinzione fra la parola inglese « control » e quella francese « contrôle ». Mentre la prima indicherebbe il reale

¹⁶ Altiero SPINELLI, *art. cit.*, p. 389.

¹⁷ Altiero SPINELLI, *L'Alleanza Atlantica tra indipendenza e interdipendenza*, « Il Mulino », giugno 1965, p. 570.

potere di decisione, la seconda si limita a indicare un potere di esame preventivo, di critica e quindi di verifica delle decisioni da adottare, e avrebbe potuto essere delegato ad un organo sovranazionale euro-americano. Tutto questo dibattito non produsse i risultati sperati, ma si limitò alla formazione del Nuclear Planning Group della Nato, su proposta di McNamara. Questo comitato non ha poteri né di « control » né di « contrôle »: non ha alcun potere sovranazionale. Si limita a studiare i problemi della strategia nucleare dell'Alleanza e a recepire le conclusioni americane. Benché queste possano in teoria essere influenzate dalle opinioni espresse dagli alleati, in realtà il processo di « decision making » americano precede regolarmente le riunioni del Npg, senza quindi prenderle in considerazione. Solo successivamente, assieme agli alleati, si trovano le formule migliori per adattare queste decisioni al teatro europeo. Si realizza così quella che McNamara chiamava una « sede di consultazione tra alleati », ma che forse era meglio definita da Beaufre¹⁸ come « strumento di propaganda e di pressione sui diversi paesi membri ».

Le ambiguità della strategia flessibile

L'inadeguatezza di questo strumento è sempre più evidente. I negoziati diretti russo-americani per la limitazione delle armi strategiche non vengono certo preventivamente studiati con gli alleati, eppure le loro conclusioni possono certamente riguardarli. Pensiamo per esempio ad un eventuale compromesso che escluda i bombardieri sovietici Backfire dall'accordo: forse questi bombardieri potrebbero anche giungere in America, ma certamente essi giungono in Europa, e quindi un loro sviluppo indiscriminato ci riguarda direttamente. Ancora più ci interessa la prospettiva di una limitazione delle armi a medio raggio americane (dai Polaris ai futuri missili di crociera): queste armi, che hanno un valore strategico e possono quindi rientrare nei Salt, sono più strettamente collegate di altre allo scacchiere navale e terrestre europeo. Queste armi possono costituire la risposta ai vettori a medio raggio sovietici puntati sull'Europa, che nessuno sta proponendo di ridurre,

¹⁸ André BEAUFRE, *L'Otan et l'Europe*, Parigi 1966.

e quindi una loro riduzione, senza ulteriori assicurazioni, rappresenterebbe una perdita netta per la nostra deterrenza. Nei negoziati russo-americani manca una chiara definizione di cosa è un'arma strategica. In realtà è una difficile definizione, poiché ciò che può essere ritenuto tattico in una situazione, può facilmente divenire strategico in un'altra. Inoltre schematizzare una tale distinzione potrebbe ridurre il potere deterrente delle armi nucleari definite tattiche. Se infatti vi è un legame stretto sino al punto da non poter individuare un chiaro confine, tra armi tattiche e armi strategiche, allora la minaccia dell'uso delle une rafforza quella delle altre. Se invece tale legame è spezzato, allora alcuni potrebbero pensare di poter combattere una guerra nucleare « tattica », preservando la pace a livello « strategico ». Per questa via la minaccia nucleare potrebbe divenire una terribile realtà. Per queste ragioni si preferisce quindi restare nel vago e contare come « strategiche » solo quelle armi che senza ombra di dubbio possono essere chiamate tali, anche se potrebbero in circostanze particolari essere usate a fini tattici. Tuttavia le discussioni sui Backfire e sui missili di crociera, da parte sia americana che sovietica, sembrano aver rovesciato tale prudente atteggiamento. Oggi, volenti o nolenti, stanno entrando nel negoziato Salt anche armi « tattiche » che potrebbero in condizioni particolari avere anche usi strategici. Questo sviluppo è pericoloso, soprattutto perché sta portando alla luce una definizione « clandestina » di arma strategica secondo cui è tale ogni arma nucleare che può colpire il territorio di una delle due superpotenze, ed è tattica ogni altra arma, che non può raggiungere il territorio di una delle due superpotenze. Se così fosse sul piano strategico ciò significherebbe che la deterrenza non è soltanto flessibile, ma anche « geograficamente divisibile ». Ciò diminuisce la sicurezza degli alleati delle superpotenze e delle aree di crisi, dall'Europa al Medio Oriente, e può accrescere la possibilità di guerre locali. Ciò inoltre ridicolizza la portata e l'efficacia del Npg e della Nato.

Oggi le armi nucleari « tattiche » stanno entrando nei negoziati di Vienna, sulla riduzione e il controllo delle forze in centro Europa. Gli occidentali hanno fatto un'offerta « una tantum » di riduzione asimmetrica e differenziata, che includeva nel « pacchetto » anche 1000 testate nucleari ad uso tattico. Per quanto si possa concordare con la ragione diplomatica che ha spinto gli occi-

dentali a fare questa proposta (essi intendevano sottolineare il fatto che le eventuali riduzioni dovessero essere asimmetriche e squilibrate, data la diversa natura militare dei due schieramenti) è necessario anche sottolineare le ambiguità di questa iniziativa.

La proposta occidentale ha infatti ulteriormente legato le armi nucleari americane in Europa (cosiddette « tattiche ») con le armi convenzionali, equiparandole ad esse in caso di riduzione. Ciò accresce l'idea che la Nato consideri tali armi come potenziali strumenti per « vincere » sul campo di battaglia, in appoggio alle armi convenzionali insufficienti, invece che come armi destinate a « deterrenza » l'avversario. La differenza può apparire sottile, ma è fondamentale. Se infatti le armi nucleari « tattiche » vengono considerate indifferentemente come armi in grado di assicurare la vittoria (« battle winning ») o di sostituirsi ad insufficienti armamenti convenzionali (« force substitute »), allora il loro uso non è più dissuasivo, bensì difensivo, e la soglia nucleare si abbassa pericolosamente, mentre aumenta la distanza tra armi nucleari « tattiche » (considerate difensive) e armi nucleari « strategiche », di cui nessuno pensa ad un credibile uso difensivo, ma solo ad un credibile uso « dissuasivo ». Poiché peraltro ciò che può apparire « tattico » agli occhi americani è in realtà « strategico » agli occhi europei, ciò diminuisce la sicurezza europea ed aumenta la distanza tra americani ed europei. La Nato cerca di superare questo problema definendo le armi nucleari « tattiche » come quelle armi che devono servire, in caso estremo, a « negare la vittoria all'attaccante ». In tal caso la rinuncia a 1.000 di esse permetterebbe di mantenere tale capacità, ed è quindi ammissibile se nello stesso tempo serve ad accrescere la sicurezza degli armamenti convenzionali (poiché serve a ridurre la prevalenza convenzionale del Patto di Varsavia). Alla fine di questo processo la soglia nucleare potrebbe risultare « innalzata ». Tuttavia anche il concetto di « victory denial » è lungi dall'essere completamente soddisfacente, poiché vede uno squilibrio tra interessi in gioco: da una parte gli europei si giocano la loro sopravvivenza, dall'altra i sovietici si giocano alcune divisioni. Il concetto di « victory denial » è cioè una suddivisione non molto chiara del concetto di « deterrenza », ovvero della minaccia di distruzione reciproca. Nel caso dell'equilibrio tra Usa e Urss non si parla di « victory denial » (anche se una delle conseguenze di uno scambio nucleare globale è appunto che nessuno

raggiunge la vittoria), bensì di distruzione reciproca assicurata (« reciprocal assured destruction »): minaccia e controminaccia sono dello stesso livello. Suddividere la minaccia nucleare in una parte attiva (« assured destruction ») riservata a proteggere gli Usa, ed una passiva (« victory denial »), riservata a proteggere l'Europa, significa procedere in direzione non più della « flessibilità », ma invece della « divisibilità » della strategia nucleare, con le potenziali conseguenze prima esaminate.

Per superare tali obiezioni sarebbe necessario non solo chiarire meglio il rapporto tra livello « tattico » e livello « strategico » della strategia flessibile della Nato, ma anche prendere in maggiore considerazione le armi nucleari a « medio raggio » sovietiche puntate contro l'Europa, con funzioni indifferentemente tattiche o strategiche (e cioè alcuni missili Mrbm e Irbm e i cacciabombardieri e bombardieri a medio raggio). La scarsa precisione di tali armi e la loro relativamente alta potenza esplosiva ne fanno in realtà armi destinate a una strategia più contro obiettivi fissi che contro forze, e quindi direttamente strategiche, per quel che concerne l'Europa. Contro tali forze si possono usare sia parte delle armi nucleari « tattiche » sia armi « strategiche », ma è chiaro che il procedere dei negoziati Salt e dei negoziati Mbfr sta lasciando queste forze in una sorta di « limbo », al di fuori di ogni calcolo. Ciò indebolisce ulteriormente la deterrenza dell'Alleanza in difesa dell'Europa.

Vi è inoltre il problema del « controllo » sulle armi nucleari tattiche. Tale controllo è oggi soprattutto americano, e questo può allungare i tempi di reazione. Inoltre per alcune armi (ad esempio l'artiglieria con proiettili nucleari) non solo la decisione di usare tali munizioni deve essere presa in un periodo di tempo breve dall'inizio del conflitto, ma una volta presa la decisione di massima, la quantità delle munizioni sparate e i bersagli possono difficilmente essere controllati da un comando centrale. Le responsabilità di queste decisioni ricadono inevitabilmente sul comandante di campo. Ciò può suggerire un ulteriore ritardo nella decisione di intervenire nuclearmente da parte del centro, o di converso un uso eccessivamente indiscriminato di proiettili nucleari da parte del comando della batteria. In ogni caso si hanno gravi problemi di pianificazione che ulteriormente complicano la linearità della strategia alleata.

Proprio questo è il caso esaminato dalla « worst case analysis », di un ufficiale della Nato, pubblicato dal « Times » del 15 marzo 1976. Secondo quel documento (smentito senza però fornire prove del contrario da parte dell'Alleanza), un attacco sovietico potrebbe contare su un'assenza di decisione americana in campo nucleare per almeno 48 ore, se non fosse preceduto da un attacco nucleare preventivo. Se così fosse tutte le teorie alleate basate sull'« early use » sarebbero carta straccia. Ma anche se così non fosse, e se il Npg avesse effettivamente previsto ogni contingenza, rimarrebbe il problema della sovranità nucleare: una cosa è pianificare, un'altra è decidere. E nessuno può sapere quale in ultima analisi sarebbe la decisione americana e se esistano piani americani diversi da quelli del Npg, perché nessuno ha l'autorità per chiederlo. In conclusione, a vent'anni e più di distanza dal primo grande dibattito tra Europa e America sulle armi nucleari, le questioni di allora sono tuttora irrisolte. Una alleanza non può convivere, oggi come allora, con la sovranità nucleare di un solo (o con le sovranità secondarie franco-britanniche). Essa non è quindi una alleanza, ma un patto di garanzia che vale quel che vale la volontà americana, non un soldo di più.

Non è qui il caso di analizzare i problemi posti dalle forze nucleari francese e britannica. Basta ricordare che i limiti riscontrati per la strategia americana valgono a maggior ragione per queste due strategie in subordine. Esse aumentano la confusione nel momento della presa della decisione, rallentando o accelerando il processo senza potere in realtà aggiungere alcunché di significativo alla deterrenza. Poiché non aggiungono niente alla deterrenza, esse rischiano di poter essere considerate come armi da usare per la difesa (cioè quando la deterrenza sia fallita), ricadendo così nell'equivoco delineato in precedenza. La strategia francese e quella britannica esplicitamente negano che le loro forze nucleari possano avere altra funzione che quella deterrente, ma non riescono poi a chiarire quanto la loro esistenza serva alla deterrenza stessa.

Non è quindi serio parlare di alleanza integrata in campo nucleare, come a volte fanno alcuni analisti, e resta il problema di una ristrutturazione dell'Alleanza, tanto più che i mutamenti tecnologici (dalle « smart weapons » alle « mininukes ») e quelli politici non fanno che accelerare il processo di decomposizione della strategia alleata per l'Europa. L'aumentata precisione delle armi, an-

che se con un raggio d'azione sempre più vasto (basta pensare ai « cruise missiles ») sta infatti aprendo una nuova prospettiva, che potrebbe permettere di abbandonare molte armi a brevissimo raggio e alta precisione, a vantaggio di armi a più lungo raggio e sufficiente precisione, maggiormente flessibili. Tali armi sarebbero meno vulnerabili ad attacchi di sorpresa, potrebbero lasciare tempi più lunghi alla decisione, e potrebbero indifferentemente essere usate a fini tattici o a fini strategici, aumentando così il legame tra i due momenti e permettendo di « contrare » l'intera gamma delle armi nucleari sovietiche puntate contro l'Europa. Tuttavia tali armi sarebbero anche più facilmente « centralizzabili » e la loro maggiore versatilità e pericolosità (potrebbero agire a differenti gradini dell'« escalation », senza particolari modifiche) richiederebbe probabilmente tale centralizzazione. In tal caso la « diffusione » di armi nucleari oggi esistente in Europa verrebbe probabilmente a ridursi, con vantaggio sia della sicurezza che della deterrenza, ma probabilmente vi sarebbe una minore automaticità dell'intervento nucleare americano ed aumenterebbe il controllo diretto americano sulla situazione strategica europea. Vi è qui la possibilità di un nuovo conflitto di interessi.

Esiste un'alleanza integrata sul piano degli armamenti convenzionali?

Non è il caso qui di riprendere l'annoso problema della standardizzazione degli armamenti dell'Alleanza. Le molte pubblicazioni esistenti in proposito concordano nel parlare di un processo di progressiva « destandardizzazione » degli armamenti in Europa. Le ragioni di ciò sono molte, ma possono fondamentalmente essere ricondotte ad una sola: la ricostruzione delle industrie europee degli armamenti su basi strettamente nazionali. Già McNamara rilevava come il principale difetto della pianificazione militare nella Nato fosse la mancanza di una direzione comune degli sforzi finanziari ed industriali degli alleati, con conseguenti sprechi, duplicazioni e divergenti programmi di forza. D'altronde sin dall'inizio la pianificazione militare della Nato è stata caotica. Nel 1950, sotto l'impressione dell'apertura del conflitto coreano, il Consiglio dell'Alleanza formulò la teoria della « forward defence » e decise ple-

torici programmi di forza (si pensava allora di schierare sul fronte europeo dalle 80 alle 85 divisioni). Naturalmente questo obiettivo del tutto teorico non teneva conto delle disponibilità reali, finanziarie e umane, dei paesi europei impegnati nel loro sforzo di ricostruzione economica. Nel settembre del 1950 veniva così contemporaneamente decisa la creazione del Supreme Allied Command in Europe (e nel febbraio successivo venne creato il Supreme Headquarters Allied Powers in Europe, rispettivamente Saceur e Shape), e la fissazione di obiettivi teorici e sin dall'inizio chiaramente irraggiungibili. Nel 1952 si insistette su questa strada, decidendo di approntare per il 1954 circa 100 divisioni (di cui 35-40 immediatamente operative) e almeno 9.000 aerei. Questi impegni durarono pochi mesi e vennero abbandonati l'anno successivo a favore di miglioramenti qualitativi più che quantitativi. Il senso di questa decisione si chiarì successivamente quando iniziò la distribuzione di testate nucleari sul territorio europeo. Questa oscillazione tra quantitativo e qualitativo è continuata fino ad oggi, e non è stata in realtà risolta. Famose sono rimaste le motivazioni di A. Enthoven¹⁹ a favore di una valutazione qualitativa delle forze convenzionali presenti in Europa. Recentemente alcuni critici²⁰ hanno invece sostenuto che l'enfasi posta sulla qualità degli armamenti ha fatto sottovalutare i problemi organizzativi e tattici delle forze, esponendole così ad una condizione di inferiorità nei confronti del Patto di Varsavia. Quale che sia la conclusione di questo dibattito, è evidente che la maggiore debolezza delle forze alleate in Europa è la loro « non cumulabilità ». Esse usano armamenti non solo non standardizzati, ma in moltissimi casi anche non interoperabili. Inoltre, sempre secondo l'articolo del « Times » (già citato) parte delle forze destinate alla Forward Defence in Germania non potrebbero raggiungere il fronte, nel migliore dei casi, prima di 24/48 ore. In un suo studio Neville Brown²¹ ritiene di poter concludere che il Patto di Varsavia potrebbe, in condizioni di efficienza delle sue retrovie, mantenere una certa superiorità convenzionale nei primi 60 giorni del conflitto, almeno in termini nume-

¹⁹ Alain C. ENTHOVEN, *What Forces for Nato? and from Whom?*, « Foreign Affairs », 48, 1969.

²⁰ Richard CANBY, *The Alliance and Europe: Military Doctrine and Technology*, Iiss « Adelphi Papers », 109, Londra 1975.

²¹ Neville BROWN, *European Security 1972-80*, Londra 1972.

rici (i primi 30 giorni sarebbero però quelli più delicati, e di maggiore superiorità dell'est). Secondo tutti questi autori le eventuali debolezze delle forze convenzionali in Europa dovrebbero essere compensate da un rapido impiego nucleare (di cui però non si riesce a valutare esattamente né la portata né il costo per i paesi del fronte). A conclusioni analoghe (corredate con la proposta di importanti riforme) arriva il generale Ulrich de Maizière in un suo studio sul fronte centrale, fatto per l'Assemblea dell'Unione europea occidentale nel 1975 ²².

Ugualmente difficile è determinare l'equilibrio delle forze e la strategia dell'Alleanza nel Mediterraneo. A parte molte altre considerazioni ²³, è dubbio se esista una vera e propria strategia « convenzionale » in questo mare. Il tipo degli armamenti navali, e molte costrizioni strategiche, unite alla difficoltà, dimostrata da molte recenti manovre navali, di coordinare efficacemente i movimenti in azione delle flotte alleate (a causa di diversità nei sistemi di programmazione), fanno ritenere che la soglia nucleare di un eventuale conflitto mediterraneo sarebbe molto bassa. Altrettanto approssimativa è la strategia terrestre del fianco sud ²⁴ affidata a forze isolate dal resto dell'Alleanza e all'intervento nucleare americano.

Anche da questi semplici spunti si può dedurre quali siano i principali problemi dell'integrazione militare convenzionale.

I) La pianificazione dell'Alleanza avviene a livello politico-militare, ma manca completamente la dimensione economica. Vengono fissati i livelli forza, vengono stabiliti i criteri teorici degli armamenti, ma manca ogni concreto rapporto con le realtà econo-

²² A conclusioni lievemente diverse arriva il palamentare democratico americano Les Aspin, sulla base di dati della Dia, che considerano più di 1/3 delle forze di terra sovietiche in realtà impegnate in compiti paramilitari o in compiti che nell'esercito americano vengono svolti da un minor numero di soldati o direttamente da civili. Per una descrizione di questa analisi vedi *US Statistics on Soviet Question Extent of Threat*, « The New York Times », 24 aprile 1976. Ugualmente un'analisi compiuta da un gruppo di ricerca per conto del Senate Budget Committee americano conclude su note ottimistiche per quel che riguarda l'equilibrio navale tra Usa e Urss alla fine degli anni '80. Vedi *Study Finds a Decline in Shipbuilding for Soviet Navy*, « The New York Times », 4 maggio 1976.

²³ Vedi tra l'altro Barry BLECHMANN, *The Control of Naval Armaments*, Washington 1975, e Ciro ZOPPO, *Naval Arms Control in the Mediterranean*, Los Angeles 1975.

²⁴ Vedi anche Luc CROLLEN, *Les Flancs de l'Alliance sont-ils menacés?*, « Révue Générale Belge », settembre 1969.

niche degli alleati. Così ad esempio non si riuniscono nell'Alleanza atlantica né i ministri delle finanze e del tesoro, né quelli a capo della politica industriale o della programmazione. I bilanci della difesa dei diversi paesi nascondono realtà strutturali profondamente diverse (basti pensare che Francia, Italia e Germania mantengono eserciti all'incirca della stessa importanza numerica, ma che l'Italia spende circa un terzo dei suoi alleati, e la Germania spende più della Francia malgrado non debba finanziare una costosissima « force de frappe »).

II) Scriveva Buchan nel 1966²⁵ che la Nato non ha alcun sistema per prendere collettivamente le decisioni, in grado di resistere alla prova di una grave crisi, europea o mondiale. Egli confermava un'analisi già iniziata nel 1961, da cui deduceva che non esiste nella Nato alcun reale « Contingency Planning », né esiste un « Arms Control Planning », in qualche modo distinto da quello americano e dalla somma di disparate politiche nazionali europee. Vi è, notava Buchan, una pratica irresponsabilità politica dei supremi organi della Nato. Il Consiglio non è in grado, o forse non vuole, controllare realmente i comandi Nato, e in particolare lo Shape. Si delegano decisioni politiche ad organi tecnici irresponsabili politicamente e privi del potere necessario per perseguire gli obiettivi da loro stessi individuati. In questa anomala situazione il comandante americano dello Shape finisce col ricercare appoggio politico soprattutto a Washington, mentre al livello tecnico-militare cerca di concordare una politica comune con i vari stati maggiori nazionali. In questo modo lo Shape finisce per diventare l'unico reale centro decisionale dell'Alleanza (gli altri due comandi, il Saclant e l'Acchan, per l'Atlantico e la Manica finiscono per essere soprattutto comandi aeronavali settoriali, anche se in teoria il Saclant è il primo comando della Nato). Il suo comandante finisce per assumere le funzioni di una sorta di proconsole americano in Europa. E tutto ciò si accompagna ad una « assenza di reale potere », e quindi ad una incapacità di integrare e modificare le scelte degli alleati. D'altro canto se i principali interlocutori dello Shape sono i vari stati maggiori nazionali, ciò significa in pratica che anche i suoi collegamenti nazionali sono a livello tecnico e non politico. Si crea così una sorta di tecnostruttura transnazionale, priva

²⁵ Alastair BUCHAN, *Crisis Management, The New Diplomacy*, Parigi 1966.

del potere e della legittimità politica necessaria per svolgere le funzioni a lei demandate dal Consiglio atlantico.

III) Manca, come abbiamo già detto, la standardizzazione degli armamenti in Europa. Sono stati costituiti comitati di vario genere (di direttori nazionali degli armamenti, di tecnici, di industriali ecc.) ma non si è potuta superare la realtà nazionale della rinascita industriale europea del dopoguerra. Persino le armi americane costruite su licenza dai vari paesi europei non sono spesso tra loro interoperabili. Sono state tentate coproduzioni, si sono fissati standard Nato, ecc., ma non si è andati al di là del progetto ad hoc e del principio del « juste retour ». Oggi il problema di una nuova organizzazione dell'industria europea per la difesa sta diventando urgente, perché aumentano i costi, si affinano le tecnologie e i singoli mercati e bilanci nazionali non riescono più a garantire la concorrenzialità e l'economicità dei prodotti delle loro industrie.

Per realizzare una razionalizzazione delle industrie europee bisogna però superare almeno due problemi, di natura politica (oltre alle inevitabili resistenze di natura protezionistica nazionali). Uno è quello del rapporto tra Cee e Nato. Ormai da più parti in ambito Cee è stata proposta la costituzione di una Agenzia europea degli armamenti (ultimamente nel rapporto Tindemans sull'Unione europea, e precedentemente nel documento preparato dalla Commissione della Cee, sullo stesso tema). Anche nel piano aeronautico presentato dalla Commissione al Consiglio si fa presente come sia praticamente impossibile razionalizzare le produzioni aeronautiche civili della Comunità, senza intervenire anche sul programma aeronautico militare. Vi è una ovvia corrispondenza tra una politica industriale e di ricerca e sviluppo nei settori civili (di competenza della Comunità) e le stesse politiche in campo militare. D'altro canto è anche evidente come non sia possibile far agire una Agenzia europea degli armamenti (o concepire una seria politica industriale per la difesa) senza ordinare queste azioni secondo priorità e obiettivi che vanno definiti secondo criteri politico-militari. È cioè necessaria una sorta di stato maggiore integrato europeo, che pianifichi in modo unitario le richieste delle forze europee. Ed è evidente che una tale pianificazione non può essere un semplice fatto tecnico, ma coinvolge importanti decisioni politiche²⁶.

²⁶ Vedi anche Roger FACER, *The Alliance and Europe: Weapons Procurement*

Oltre al problema del rapporto Cee-Nato, vi è poi quello tradizionale nell'Alleanza, del rapporto Europa-America²⁷. Secondo studi dell'Eurogruppo esiste oggi un flusso a senso unico di armi dagli Usa all'Europa per un rapporto di circa 10 a 1. Da un lato questo flusso è necessario perché serve a rifinanziare la presenza militare americana in Europa, e fornisce all'Europa alcune importanti tecnologie. Ma d'altro lato esso è indice di una situazione squilibrata, non compensata dai pochi successi di vendita europei in America (che tra l'altro sono generalmente vendita di brevetti o di licenze, non di prodotti finiti). L'esigenza di creare un flusso a doppio senso è stata riconosciuta anche dagli americani, ma l'emendamento approvato dal Senato al Buy American Act (emendamento Culver-Nunn) è un passo ancora contraddittorio. Esso infatti prevede che l'Amministrazione possa prescindere dal Buy American Act, per rifornire i soldati americani in Europa di equipaggiamenti standardizzati europei. È chiaro che gli Usa non possono prevedere due campagne di acquisto di materiali diversi, una per i loro soldati in Europa ed una per gli altri: questo emendamento va quindi per ora inteso solo come un riconoscimento dell'esistenza del problema, non come una soluzione. Ma è comunque chiaro (ed è stato riconosciuto dalla recente costituzione del Gruppo per un programma indipendente europeo, formato dai paesi dell'Eurogruppo più la Francia) che per arrivare ad una effettiva concorrenzialità dell'industria europea è necessario razionalizzare le iniziative nazionali e integrarle, così da eliminare sprechi e doppi impieghi, e da costituire un mercato europeo degli armamenti di una dimensione sufficiente. Ma in pratica queste misure possono essere considerate come la nascita di un parziale protezionismo europeo (al riparo di quelle che con un po' di immaginazione potremmo chiamare misure paratariffarie), e per di più, pur riconoscendo l'importanza dell'Alleanza, nascono al di fuori dell'Alleanza stessa. Anche la standardizzazione dunque non sembra seguire vie atlantiche, almeno in un primo periodo.

Anche in questo caso lo sviluppo tecnologico offre insieme nuove

in Europe. Capabilities and Choices, Iiss « Adelpi Papers », 108, Londra 1975.

²⁷ Per una recente analisi di questi problemi vedi anche lo studio su *La standardizzazione degli armamenti in Europa e l'Alleanza atlantica* compiuto da Maurizio Cremasco per conto dell'Iai, 1976. Di prossima pubblicazione.

prospettive e nuove complicazioni²⁸. In sintesi possiamo dire che un'intera gamma di nuovi concetti tattici e strategici può rivoluzionare la strategia alleata, man mano che le nuove armi entreranno in uso. Già oggi l'arma anticarro ad alta precisione sta sottoponendo a grande revisione la strategia sovietica²⁹. Altrettanto, e su più larga scala, dovrebbe avvenire nella Nato, tecnologicamente più avanzata dei sovietici. I problemi in questo caso consistono:

- nella realtà tendenzialmente conservatrice della strategia della Nato, dovuta alla difficoltà inerente nel mettere d'accordo più paesi;

- nei problemi di riorientamento dei bilanci e delle produzioni per la difesa;

- nel fatto che non tutti i perfezionamenti tecnologici sono tra loro coerenti, e formano un panorama omogeneo di nuova tattica convenzionale (in molti casi si è cercato di perfezionare al massimo singoli sistemi d'arma già vecchi, quali il carro armato o il caccia-bombardiere, senza considerare la crescente sproporzione tra costi ed efficacia).

Siamo cioè in un momento di transizione, in cui si conoscono bene i difetti del vecchio, ma ancora non si sanno sfruttare appieno i pregi del nuovo. Ciò potrebbe permettere una ripresa del discorso della difesa convenzionale dell'Europa e della standardizzazione, alle radici. Ma di contro potrebbe anche aprire la strada ad una progressiva obsolescenza della Nato e ad una diminuzione del contenuto tecnologico delle produzioni europee a confronto con quelle americane, accrescendo l'attuale dipendenza.

Come ha reagito l'Alleanza alle grandi sfide globali?

L'Alleanza non è solo un organismo militare. È anche un complesso politico che reagisce ai mutamenti del sistema internazionale, contribuisce a determinarne le caratteristiche.

²⁸ Per una presentazione dei problemi posti da questi nuovi sviluppi tecnologici vedi John H. MORSE, *New Weapons Technologies: Implications for Nato*, « Orbis », XIX, 2, estate 1975, e Richard GARWIN, *The Shape of Future, US Military Forces*, 1972, Ibm T. J. Watson Research Center 138259; vedi anche la serie degli Iiss « Adelpi Papers » su *The Alliance and Europe*.

²⁹ Vedi Phillip A. KARBER, *The Soviet Anti-Tank Debate*, « Survival », XVIII, 3 maggio 1976.

Forse il più che si può dire è che, in condizioni difficilissime, essa ha continuato ad esistere, e non è stato poco merito.

Non è mai stato chiaro quale sia l'esatta portata dell'Alleanza. Essa ha un preambolo politico generale che dovrebbe caratterizzarla in senso democratico e a favore di un certo sistema economico-sociale. In realtà questa dimensione « politico-morale » dell'Alleanza ha funzionato solo a tratti. Appellandosi a quel preambolo, alcuni stati europei sono sinora riusciti ad impedire l'ingresso della Spagna franchista nell'Alleanza. Ma non sono certo riusciti ad escluderne Salazar o i colonnelli greci. Al contrario, quando questi regimi sono crollati per l'interna reazione delle loro società, a Bruxelles le reazioni sono state più di timore che di gioia. Ed è questa reazione automatica dell'« establishment » atlantico che più ha contribuito ad indebolire l'immagine politica dell'Alleanza in questi anni.

Nel Trattato sono anche determinati i limiti geografici di interesse dell'Alleanza. Secondo la lettera del Trattato, essa è una alleanza difensiva e geograficamente delimitata. Ma i problemi non sono così semplici. La deterrenza americana cui l'Alleanza si affida è un fatto globale, e non regionale, e può entrare in crisi per ragioni extraeuropee: la sua crisi poi indebolirebbe l'Alleanza. La Francia prima e il Portogallo poi hanno utilizzato le loro forze armate in guerre coloniali, traendo vantaggio a questo scopo anche dell'aiuto che l'Alleanza forniva loro per altre ragioni. La Gran Bretagna mantiene nel Mediterraneo basi e forze nazionali che pur non facendo parte della Nato rientrano nella sua sfera di utilizzazione. La VI flotta nel Mediterraneo ha sia compiti Nato che compiti nazionali americani (ad esempio in Medio Oriente): ma essa agisce nel Mediterraneo (le cui acque sono coperte dal Trattato), e se quindi fosse attaccata mentre svolge missioni nazionali americane, l'Alleanza si troverebbe automaticamente impegnata a reagire. Inoltre la sicurezza dell'Europa è in buona parte la sicurezza dei suoi approvvigionamenti energetici e di materie prime, e la stabilità della sua economia: ambedue questi problemi superano i formali limiti geografici dell'Alleanza e le presentano una sfida politica, finora rimasta senza chiara risposta.

In realtà a questi problemi risponde finora l'iniziativa globale americana (più volte riaffermata da Kissinger e dai due presidenti repubblicani con cui Kissinger ha lavorato). Riaffermare di fronte

a questa iniziativa la « delimitazione geografica » dell'Alleanza, in assenza di altre iniziative internazionali europee, non significa altro che accettare una subordinazione della politica europea a quella americana. Questo può essere accettabile (perché corrisponde probabilmente al potere relativo dell'America nei confronti dell'Europa), ma crea problemi per l'Alleanza atlantica. Sempre Buchan notava, nel 1966, come al crescente globalismo americano dovesse corrispondere una più drastica ricostruzione della Nato, che permettesse una migliore gestione comune del sistema internazionale (e proponeva un sistema confederale con istituzioni dotate di potere sovranazionale). Le stesse considerazioni erano alla base delle proposte di « direttorio » avanzate da Beaufre. La riforma della Nato non c'è stata, e l'allargarsi dei problemi di sicurezza e di equilibrio dall'Europa al resto del mondo ha contribuito a sminuire il ruolo e l'importanza della Nato.

Così ad esempio durante la guerra del Kippur, nel 1973, l'Alleanza ha sperimentato la sua fragilità di fronte ad una minaccia non convenzionale (come l'embargo del petrolio o, ancora peggio, l'aumento di prezzo). I paesi europei hanno reagito alla crisi mediorientale in modi molto diversi dagli Usa i quali, utilizzando basi e materiali Nato per aiutare Israele, hanno aperto una grave crisi politica nell'Alleanza. La mancanza di risposta a livello economico non è stata supplita dalla creazione dell'Agenzia internazionale dell'energia (anche se questa ha migliorato il coordinamento tra i paesi sviluppati) ed ha lasciato aperto il dissenso europeo.

Ancora più grave, perché più direttamente connessa con la natura politico-militare dell'Alleanza, è l'assenza di una capacità di intervento nelle crisi (eloquentemente descritta da Buchan). Vi è un'assenza di coordinamento che arriva sino a problemi macroscopici come il commercio delle armi con paesi terzi o la proliferazione nucleare. L'Alleanza ha a suo tempo elaborato delle liste di prodotti strategici, che non dovevano essere liberalizzati e venduti ad est. Oggi queste limitazioni sono sempre meno importanti. Ma è macroscopico il fatto che non esista alcun registro o limitazione per le vendite nel Terzo mondo. Sistemi d'arma sofisticatissimi sono venduti in concorrenza a stati che potrebbero anche usarli l'uno contro l'altro: a dimostrazione della completa assenza di una dottrina internazionale della Nato. Evidente è anche il caso della proliferazione nucleare: non esiste all'interno dell'Alleanza alcun

accordo che obblighi gli stati membri a consultazioni con gli altri alleati nel caso di vendite di tecnologie o materiali nucleari a terzi paesi, o accordi di controllo dell'eventuale assistenza tecnica prestata in questo campo a terzi paesi (come ad esempio ha fatto la Francia con Israele, o la Germania con l'India).

Tale irresponsabilità internazionale dell'Alleanza è dovuta anch'essa al rapporto squilibrato stabilitosi al suo interno tra Europa e America. In assenza di un equilibrio, inevitabilmente l'immagine internazionale dell'Alleanza sarà quella che gli americani vorranno. Poiché non sempre gli interessi americani ed europei coincidono, è anche inevitabile che gli stati europei cerchino di ridurre la portata delle decisioni comuni e della sfera d'azione della Nato. Questo processo è però in contraddizione con la crescente interdipendenza dei problemi internazionali, e con l'allargarsi delle crisi ad aree extraeuropee. Poiché l'Alleanza, bloccata dalle sue carenze istituzionali interne, non riesce a proiettarsi sulla scena internazionale, è anche inevitabile che lentamente sia gli americani che gli europei prescindano dal suo contesto per agire indipendentemente. L'Alleanza diviene allora uno strumento ambiguo e limitato. La sua competenza regionale viene utilizzata dal governo americano per rimproverare all'Europa azioni eccentriche al di fuori del quadro comune. E gli europei sfruttano la limitazione geografica dell'Alleanza per criticare liberamente le iniziative americane nel Terzo mondo. Il tutto contribuisce ad una generale atmosfera di confusione e di mancanza di efficacia.

Come si colloca l'Alleanza nel quadro dei rapporti est-ovest e della distensione?

È vero che il ruolo primario dell'Alleanza non è nei rapporti nord-sud, ma in quelli est-ovest.

Il tradizionale atteggiamento della Nato è quello di mettere a confronto i potenziali militari dei due schieramenti, per valutare le variazioni intervenute nei rapporti di forza. Tale premessa è certo necessaria a mantenere un certo equilibrio tra est e ovest, ma non è più sufficiente. All'epoca della guerra fredda, delle crisi di Berlino e di Cuba, vi era un dialogo indiretto, fatto di reciproche minacce e spiegamento di forze militari. Da quel dialogo, pur

senza rinnegare la natura fondamentalmente militare del rapporto instauratosi tra est e ovest, si è sviluppata la distensione. L'Alleanza si è dovuta adattare a questo mutamento, ma il mutamento non è stato completo e quindi rimangono vaste zone ambigue.

Il ruolo formale dell'Alleanza nei negoziati est-ovest è limitato. Essa ha contribuito a formulare gli obiettivi iniziali occidentali alla Conferenza per la cooperazione e la sicurezza in Europa, ma nello stesso tempo la Csce stava perdendo buona parte del suo possibile significato e si stava trasformando in un'assise notarile intenta a certificare l'esistenza di due contrapposte sfere di influenza. L'Alleanza ha anche lanciato i negoziati per la riduzione delle forze in Centro Europa, ma anch'essi (oltre a vivere all'ombra dei Salt) non sembrano avviati verso grandi successi. Inoltre essi contribuiscono a spezzettare ulteriormente il già frammentato panorama dell'Alleanza, individuando al centro della Nato un'area di possibili riduzioni e controllo degli armamenti, mentre crescono le tensioni e le pressioni militari sui fianchi dell'Alleanza stessa. Il Consiglio atlantico ha tentato di dare una sua definizione della distensione (l'« Exercice Harmel »), finito con l'approvazione di un rapporto sui futuri compiti dell'Alleanza (dicembre 1967). Esso è stato prontamente superato dai fatti. Basti ricordare che all'art. 5 esso ancora evocava la risoluzione della « questione tedesca », molto più efficacemente affrontata autonomamente da Brandt, con il riconoscimento della Rdt. Il fallimento dell'integrazione atlantica era riconosciuto implicitamente nell'art. 7, dove si affermava che in quanto stati sovrani di alleati non sono obbligati a subordinare la loro politica a decisioni collettive e che l'Alleanza dovrebbe servire da foro e stanza di compensazione, per lo scambio reciproco di informazioni e punti di vista.

Nel 1967 il documento preparato da Harmel e approvato dal Consiglio riconosceva che la distensione era un fatto bilaterale, e si augurava che si potesse giungere ad iniziative multilaterali. Tuttavia sottovalutava i problemi che la distensione avrebbe creato per l'Alleanza. Oggi ci stiamo abituando ad una concezione riduttiva della distensione, legata a concetti come la permanenza delle sfere di influenza, e la pace attraverso la forza. In realtà si tratta di formulazioni difensive e riduttive, utilizzate inizialmente soprattutto dai sovietici (la teoria della sovranità limitata esposta da Brežnev in occasione dell'intervento in Cecoslovac-

chia), ma successivamente accettate almeno in parte anche dagli americani. È di questi giorni la polemica apertasi negli Stati Uniti sulla cosiddetta « dottrina Sonnenfeldt » (dal nome di uno stretto collaboratore di Kissinger) che sembrerebbe appunto accettare e portare alle sue estreme conseguenze la dottrina Brežnev. Ma anche se questo non fosse esatto, è certo che la politica americana in questi ultimi anni ha privilegiato il rapporto diretto Usa-Urss, anche a scapito del rapporto tra alleati. Una concezione tutto sommato bilaterale e verticistica della distensione ha cercato di sostituirsi al primo periodo di iniziative molteplici da parte dei paesi europei. Questo tentativo dirigista della distensione (da non confondersi con la multilateralizzazione auspicata dal rapporto Harmel) tenta di mantenere saldi i rapporti interni ai blocchi, mentre si modificano quelli tra i blocchi. Tale politica è contraddittoria, ma per valutarne meglio le carenze è forse necessario tornare a considerare quello che si pensava della distensione al suo inizio³⁰. Era chiaro sin da allora che la distensione non poteva riguardare solo i rapporti tra i blocchi, ma doveva anche favorire lo sviluppo autonomo delle tendenze interne ai blocchi, ad Oriente come ad Occidente. Se cioè si modificava l'atteggiamento verso l'avversario bisognava anche modificare di altrettanto, se non di più, l'atteggiamento verso gli alleati, ed avere una politica flessibile che si adattasse agli inevitabili mutamenti politici interni. Tale premessa è stata negata dall'Urss, ma in realtà lo scisma cinese ha mostrato quanto sia fragile il veto sovietico; esso arriva solo finché si muovono i carri armati, ed ha tutta la forza e la debolezza di questi ultimi. Cosa può fare l'Urss contro l'emergere sempre più imponente del dissenso non solo tra gli alleati, ma anche al suo interno? Il blocco occidentale avrebbe dovuto comprendere le potenzialità di una politica più aperta e flessibile. Gli Usa hanno saputo utilizzare la Cina nel loro gioco diplomatico con Mosca, ricavandone indubbi vantaggi, malgrado la pazzesca politica seguita in Vietnam. Eppure non sembra che oggi sappiano reagire con altrettanta intelligenza nei confronti del molto più malleabile e potenzialmente utile eurocomunismo. È inoltre chiaro che una politica dura verso gli alleati, in un periodo di distensione, con il tipo di strumenti a disposizione degli Usa (che fortunatamente non

³⁰ Vedi ad esempio Altiero SPINELLI, su « Il Mulino », aprile 1964, citato.

usano invadere militarmente i loro alleati, almeno quelli europei), può facilmente risolversi in una perdita netta. Infatti l'opposizione ai mutamenti interni offre ottime occasioni di intervento all'Urss, come è stato dimostrato dal caso dell'Egitto negli anni '60 e dell'Angola quest'anno. Non è possibile, in clima di distensione, contenere ed isolare i rapporti internazionali dell'Urss, e sarebbe sciocco pensare che essa non debba profittarne. Bisognerebbe quindi avere una politica coerente con questa premessa.

Era anche chiaro già all'inizio degli anni '60 che la distensione sarebbe stata consentita solo se fossero stati mantenuti sotto controllo i principali focolai di tensione, fosse stata frenata la corsa agli armamenti, e si fosse attuata una seria politica di non proliferazione (e di progressivo disarmo nucleare delle superpotenze). Non si può certo dire che questi obiettivi siano stati raggiunti o anche solo seriamente perseguiti. Si è preteso al contrario di aggiungere la distensione, come una sorta di ornamento, sul corpo delle preesistenti politiche ereditate dalla guerra fredda. E quando le cose hanno cominciato ad uscire dal controllo, si è biasimata la distensione.

Alleanza atlantica e Comunità europea

Il discorso fatto sin qui ha volutamente accentuato gli aspetti critici dell'Alleanza. Esistono molti studi, non solo ufficiali, che riconoscono anche i meriti dell'Alleanza. Essi sono a mio avviso evidenti, e si riassumono in una frase: sinora è stata mantenuta la pace in Europa e un certo livello di democrazia nei nostri paesi. Forse l'Alleanza atlantica non ne ha molto merito, ma certo essa ha facilitato il raggiungimento di questo obiettivo irrinunciabile, che forse nessuno negli anni dell'immediato dopoguerra si sarebbe sentito di garantire per un tempo così lungo (e speriamo ancora lontano dal suo termine).

Questa premessa fa esitare sulle conclusioni. Logicamente esse sarebbero radicali: la Nato ha esaurito la sua funzione, l'Alleanza si è lentamente svuotata, è andata decadendo e deve ormai essere profondamente rivista. Ma non oso neanche più parlare di « riforme », dopo il misero fallimento del grande dibattito degli anni '50-'60. È necessario trasformare l'Alleanza dalle sue radici, come

solo un grosso mutamento storico-politico può fare. Questo mutamento, a mio avviso, è da ricercare nella crescente autonomia ed integrazione dell'Europa occidentale, anche nel campo della difesa: fino a che non verrà compiuto questo passo anche la Nato continuerà a sopravvivere a se stessa. Rimane tuttavia il fatto che attraverso l'Alleanza l'ombrello nucleare americano ha bene o male garantito — e continua bene o male a garantire — la sicurezza europea, come nessun terzaforzismo nucleare potrebbe fare. Rimane il fatto che la distensione è stata resa possibile anche dall'esistenza di questa Alleanza. È perciò chiaro che la trasformazione dei rapporti Europa-America dovrà garantire una certa continuità di stretti rapporti atlantici: in particolare in campo nucleare e nel campo dei rapporti con l'Urss. I due problemi sono strettamente collegati e non possono essere gestiti autonomamente dagli europei. Essi possono però avere una voce in capitolo, cosa che oggi non esiste.

Purtroppo, però, fallita la « partnership » negli anni '60 per colpe sia americane che europee, non è possibile riesumarla ora, come se niente fosse accaduto, e non fossero mutate sia le esigenze europee che quelle americane. Se si vuole un più equilibrato rapporto tra Europa e America, mi sembra prima inevitabile e necessario che si completi un più faticoso processo di formazione dell'identità europea « distinta », concorrenziale e quindi potenzialmente anche in polemica con gli Usa. Se gli Usa sapranno sopportare le inevitabili noie che questo processo comporterà, allora anche il rapporto Europa-America potrà rinnovarsi. Altrimenti è probabile che la decomposizione dell'Alleanza si acceleri senza incontrare serie resistenze, con inevitabili conseguenze anche sulla distensione.

In questo modo il discorso torna al problema della Comunità atlantica, distinta dall'Alleanza atlantica. Tale Comunità ha cercato di elaborare confusamente alcuni strumenti a sua dimensione, di cui l'Alleanza è probabilmente il più importante. Nello stesso tempo, in campo economico, essa si è allargata: è rapidamente divenuta trilaterale (includendo il Giappone) e in alcuni casi anche multilaterale, includendo anche il Terzo mondo (Fondo monetario internazionale; Conferenza nord-sud; ecc.). La Comunità atlantica in quanto strumento di governo delle crisi globali è andata rapidamente perdendo i suoi confini, man mano che i problemi si

sono multilateralizzati. Il tentativo di questi ultimi tempi di riprendere il discorso a livello di « vertici » (Rambouillet, Portorico e i molti incontri bilaterali tra « grandi ») non è che un palliativo. Sembra di assistere alla ripetizione della teoria dell'integrazione fra i « grandi » paesi tra loro « omogenei » dell'immediato dopoguerra, in una situazione però profondamente mutata. Mentre infatti allora quei paesi potevano ancora essere ritenuti « grandi », oggi essi non lo sono più. La stessa Germania e lo stesso Giappone, che raccolgono la maggiore forza economica, sono per altri versi ancora paesi sotto tutela, bisognosi della protezione unilaterale americana. E inoltre nel dopoguerra all'incontro tra i « grandi » corrispondeva anche un importante esperimento di istituzionalizzazione (« institutions building ») del contesto internazionale, dalle Nazioni Unite, al Fmi, al Gatt, alla stessa Alleanza atlantica, all'Ocse ecc. Oggi invece tale sforzo globale è stato praticamente abbandonato, e sostituito da interventi occasionali, o incontri e scelte tattiche che non offrono un comparabile quadro di stabilità.

Lo sforzo di istituzionalizzazione si è invece lentamente spostato sul piano regionale, in flagrante contrasto con la globalità dei problemi, ed anche in potenziale e spesso aperto contrasto con il quadro atlantico o trilaterale. Ciò provoca un continuo squilibrio nei rapporti infracomunitari in ambito atlantico: da un lato la stabilità generale vorrebbe uno sviluppo equilibrato di tutte le sue parti, ma dall'altro tale sviluppo avviene per vie almeno parzialmente centrifughe, e quindi viene represso in nome della stabilità del quadro generale stesso. All'incirca lo stesso processo che abbiamo analizzato parlando della distensione. Così Henry Kissinger³¹ afferma: « Siamo giunti ad una situazione paradossale, per cui, nel momento in cui il bisogno di cooperazione è più forte, il senso di identità nazionale e regionale è pure aumentato. E così ogni tentativo di istituzionalizzare una nuova struttura, ad esempio in un quadro confederale, incontrerebbe resistenze sproporzionate ai risultati che potrebbe raggiungere ». Tale situazione non è naturalmente più paradossale della precedente, egregiamente descritta negli anni '60 da lui stesso, da Morgenthau e da tanti altri, che vedeva coesistere l'Alleanza atlantica e le sovranità nazio-

³¹ Discorso pronunciato nell'ottobre 1974.

nali, non solo quelle europee, ma anche quella americana. Anzi il paradosso odierno è la diretta conseguenza del paradosso passato.

Oggi dunque la situazione è quella di un parziale sviluppo regionale europeo, che mal si colloca nell'Alleanza atlantica, poiché a volte la rinforza (ad esempio nel caso delle relazioni con il Portogallo), mentre a volte sembra indebolirla (vedi reazioni nei confronti dell'embargo arabo). La realtà è che l'integrazione europea è un fenomeno diverso dall'integrazione atlantica, che ha potuto coesistere con la precedente per un certo periodo, soprattutto perché tale era la volontà delle classi dirigenti europee, ma che man mano che si sviluppa è forzatamente portata a riconoscersi dei « confini » che la differenziano dalla Comunità atlantica.

Può avvenire che ciò susciti tali opposizioni e problemi, da segnare la fine per l'integrazione europea. Se ad esempio si moltiplicano gli incontri al vertice tra « grandi », senza un parallelo sviluppo dell'integrazione europea, è probabile che l'idea della Comunità atlantica riprenda il sopravvento. Ma difficilmente in questo caso sarà una reale comunità integrata e multilaterale, quale quella che poteva nascere subito dopo la seconda guerra mondiale.

Allora era forse possibile pensare ad una parallela rinuncia di sovranità a favore di istituzioni sovranazionali, che avrebbe sì portato, alla lunga, ad un predominio nordamericano, ma temperato dalle istituzioni comuni così create. Oggi invece prenderebbero il sopravvento legami bilaterali tra i singoli alleati e gli Usa, in un contesto multi-bilaterale (o stellare, con al centro gli Usa che amministrano anche i grandi rapporti infra-comunitari tra gli alleati minori). Si tratta nuovamente di un contesto di egemonia di tipo imperiale, cui però mancano molti strumenti di legittimità e di intervento, e che è esposto a gravi crisi con effetti cumulativi sulla stabilità stessa del modello. Difficilmente le varie crisi all'interno della Comunità così costituitasi potrebbero essere risolte, senza una continua mediazione degli Usa. E quando tali crisi fossero abbastanza gravi da minacciare la consistenza stessa della Comunità, vi sarebbe probabilmente un « congelamento » della crisi stessa, per timore che un eccessivo squilibrio indebolisca la Comunità a fronte dell'Urss e del suo blocco.

Questa ipotesi è basata su un continuo attivismo americano, sorretto da una chiara volontà politica: due condizioni tutt'altro

che assicurate a priori, nell'attuale clima politico interno statunitense. Al contrario la « credibilità » della strategia americana di intervento diminuisce progressivamente di fronte al moltiplicarsi e al complicarsi delle sfide locali. L'amministrazione di Washington tenta di semplificare il problema riducendo la maggior parte delle crisi (dall'Angola all'eurocomunismo) al parametro di base delle relazioni est-ovest, ma non sempre il gioco le riesce. E addirittura a volte, quando le riesce, ha sgradevoli effetti di ritorno, come ad esempio in Angola, dove il conflitto è stato inutilmente drammatizzato come conflitto est-ovest, e poi perso.

Ancora una volta quindi gli americani devono scegliere la loro politica, come negli anni '40. Allora potevano costituire una reale Comunità atlantica, ma non lo fecero. Oggi devono riuscire a superare quel miraggio per riconoscere invece l'utilità degli sviluppi integrativi regionali ed adattarvi la loro politica, non più atlantica, ma globale.

I problemi degli europei

Se ciò avvenisse i problemi degli europei comincerebbero a farsi grossi. Essi vivono oggi in una situazione di responsabilità limitata, grosso modo garantita dalla presenza americana. Una crisi della prospettiva della Comunità atlantica negli Usa indebolirebbe enormemente tale garanzia.

D'altro canto abbiamo visto quanto l'Alleanza atlantica sia stata indebitamente caricata di problemi che non poteva risolvere e che di fatto non ha risolto. Non vi sarebbe niente di tragico nel lasciar sopravvivere dei paradossi e dei problemi irrisolti (la storia non è mai così ingenua), ma il grave è che oggi l'insieme di questi problemi sta avendo un effetto cumulativo sull'Alleanza, provocandone una grave crisi di dissoluzione interna. Tale crisi a volte raggiunge punte drammatiche e facilmente visibili (Francia, conflitto greco-turco, eurocomunismo, ecc.), ma più spesso è riscontrabile nel non funzionamento quotidiano dell'Alleanza, nella sua incapacità di raggiungere gli obiettivi che si propone.

Nel 1956 i « tre saggi » dell'Alleanza individuarono la comune necessità della Comunità atlantica a mettere insieme non solo la difesa, ma anche l'economia, attraverso istituzioni con poteri so-

vrannazionali, perché solo così avrebbero potuto mantenere nel lungo termine la loro unità. Essi speravano che il timore del comune nemico fosse una molla sufficiente per raggiungere quell'obiettivo. Lo stesso anno nasceva la Comunità economica europea, crollavano le illusioni dei « grandi » europei a Suez e l'Urss affermava la sua realtà di potenza conservatrice intervenendo in Ungheria. Da allora ad oggi l'Alleanza non ha saputo rinnovarsi. È tempo che si studi come superarla.

Gli europei possono temere il nuovo, ma hanno altrettante ragioni per temere la continuazione delle attuali linee di tendenza. Esse non garantiscono più la stessa sicurezza del passato, né la stessa prosperità economica. Esse sono in contrasto con le necessità di razionalizzazione delle industrie europee. Esse non corrispondono ai bisogni politici nuovi che si manifestano in Europa, e possono alla lunga anche mettere in crisi la distensione, non per scelta o per necessità dovuta ad aggressione sovietica, ma solo perché i rapporti tra Europa e America sono tanto incerti e fragili, e politicamente ambigui, che la stabilità, premessa della distensione, non può più essere sicuramente garantita.

Conclusioni: quale collocazione per l'Italia?

È ormai chiaro che l'Alleanza non costituisce più un quadro sufficiente a contenere i molti mutamenti interni, di sicurezza economica e di presenza internazionale, che si stanno verificando tra gli stati europei. Il fatto che la Nato non riesca ad avere relazioni normali con Portogallo, Grecia e Turchia (e forse in futuro con l'Italia), mentre tutti questi paesi cercano di stringere sempre più stretti legami con la Cee, è indicativo di un mutamento importante nel panorama internazionale.

Viene spontaneo a questo punto ripensare alla opzione « garantista » avanzata dall'« Economist » e ricordata all'inizio. Mentre maturano i mutamenti necessari, quel minimo di alleanza che oggi esiste e che è necessario per mantenere l'equilibrio est-ovest potrebbe comunque sussistere, malgrado le crisi ricorrenti.

Purtroppo non è così semplice. Proprio perché l'Alleanza atlantica è una realtà in crisi, essa si basa sempre più su rapporti non scritti di reciproca fiducia, che si sostituiscono alla non funzio-

nalità delle istituzioni. Tale « fiducia » è un insieme complesso di regole politiche e di « establishment », basato sull'accordo con gli Usa e sulla continuità politica di alcuni più importanti paesi europei, in primo luogo la Gran Bretagna e la Germania. Se la crisi dell'Alleanza fosse esplicitamente riconosciuta e denunciata da queste stesse classi politiche, quel poco di cooperazione che oggi ancora esiste rischierebbe di disperdersi, senza essere sostituito. È necessario quindi un certo parallelismo. Ma una crisi sarà probabilmente inevitabile. È compito degli europei far sì che essa non sia né troppo grave, né troppo precipitosa, né irreversibile.

Oggi, come già nel 1948, uno dei test cruciali sia della politica americana sia di quella europea, potrebbe essere l'Italia. È opportuno reagire alla progressiva disgregazione del fianco sud dell'Alleanza, e ai problemi politici interni francesi ed italiani, tornando ad una concezione « ristretta » dell'Alleanza, secondo appunto il suggerimento summenzionato dell'« Economist »? A parte la progressiva perdita di fiducia, potrebbe questa essere compensata da un'accresciuta cooperazione tedesco-americana, con il fiancheggiamento britannico?

Vi sono a mio avviso due obiezioni. In primo luogo questa è una ipotesi « minimalista », che prevede un drammatico ridimensionamento della Comunità atlantica, solo per salvare i legami dell'Alleanza tra un numero più ristretto di paesi: le perdite potrebbero essere eccessive. Inoltre non vi è alcuna garanzia che le relazioni tra gli Usa e il gruppo dei suoi alleati più fedeli potrebbero continuare molto a lungo sulle basi attuali, specialmente dopo un simile ridimensionamento sulla scena europea. Né è probabile che questo gruppo di « fedeli alleati » riuscirebbe a lungo a controllare le evoluzioni politiche interne e la sicurezza dei paesi così « emarginati » (o, per usare un'altra espressione, « posti sotto tutela »), senza mantenere ed approfondire una qualche forma di integrazione nel campo politico. Senza cioè proseguire sulla strada della Comunità europea.

Non è facile quindi tirare una conclusione. L'Alleanza sembra obsoleta e piena di contraddizioni. Essa garantisce per ora l'equilibrio, ma forse non potrà garantirlo in futuro. Essa è il principale legame tra Europa e America e la principale garanzia della presenza americana in Europa, che continua a rimanere essenziale per il mantenimento dell'equilibrio strategico tra est ed ovest. Ma nello

stesso tempo la sua crisi rischia di divenire anche la crisi di questo impegno americano, e di suscitare reazioni negative sia in America che in Europa, incontrollate ed eccessive. Diceva recentemente un parlamentare americano alla Commissione politica dell'Assemblea atlantica (30 maggio 1976), tra il consenso dei suoi colleghi: « È sempre più difficile vendere l'Alleanza atlantica al popolo americano ». Il che è evidentemente grave, ma non può trovare risposta semplicemente ignorando i problemi dell'Alleanza, e mostrando di far buon viso a cattivo gioco.

Se l'Alleanza non è più molto popolare in America, questo è perché viene ritenuta troppo costosa, e perché all'impegno americano non sembra corrispondere un parallelo e proporzionale impegno europeo. Ed è anche perché non è chiara la strategia nucleare dell'Alleanza, non è risolta la sua politica degli armamenti, non esiste una politica globale comune della Comunità atlantica, ecc. Vendere l'Alleanza al popolo americano è un problema dei politici americani, se essi ritengono che ne valga ancora la pena. Problema degli europei è cercare di risolvere queste contraddizioni avendo una politica più conseguente.

La soluzione non è semplice: le decisioni non sono in bianco o nero, ma ricche di sfumature, grigie. Non si tratta di asserire la totale indipendenza dell'Europa o la sua totale acquiescenza alle scelte americane. Si tratta però di riconoscere la fine della Comunità atlantica e l'affermarsi progressivo della Comunità europea all'interno di uno scenario globale in cui gli Usa non sono più semplicemente atlantici, ma mondiali. Essi devono svolgere il loro ruolo nel mondo, e quindi anche in Europa, ma quest'ultima deve svolgere il suo ruolo autonomo.

Tale ruolo implica varie scelte. Anzitutto una scelta di politica estera (già in parte abbozzata da alcune decisioni prese dai nove paesi della Cee attraverso il loro meccanismo di cooperazione politica): una politica verso il Sud Europa, una verso l'est, una verso il Medio Oriente ed una verso l'Africa, in ordine di importanza.

Tutte queste politiche implicano diverse relazioni con la grande potenza egemone americana, ma in ognuna di esse vi è la necessità di una autonoma presa di responsabilità diretta degli europei. Ciò tra l'altro potrebbe contribuire a salvare sia la distensione che l'ordine globale. Gli interessi americani saranno meglio difesi se saranno presentati in quanto tali, e non mascherati da « interessi

dell'Occidente ». Nello stesso tempo, da un migliore equilibrio tra interessi americani ed interessi regionali degli altri paesi potrà scaturire un migliore e più coerente ordine globale.

L'Europa deve quindi elaborare quella che Altiero Spinelli ha chiamato « la sua dottrina di Monroe ». Deve definire lo spazio geografico e politico dei suoi interessi vitali all'interno dell'egemonia globale americana, così come gli Usa definirono la loro dottrina al coperto della pax britannica. Allora non si parlava di Comunità atlantica, ma di fatto, al momento del bisogno, essa si rivelò esistente e funzionò egregiamente.

L'Europa deve quindi avere anche una sua dimensione difensiva autonoma. Non necessariamente terzaforzista (almeno sul piano delle armi nucleari). Abbiamo già detto che le armi nucleari hanno creato una nuova dimensione strategica e politica, cui ancora non si è saputo adattare le alleanze e le istituzioni multilaterali. L'Alleanza atlantica non ha risolto il problema nucleare, così come non lo ha risolto l'avventura nazionalistica terzaforzista di de Gaulle. La dimensione nazionale (piccola o grande che sia) è inadeguata alla dimensione nucleare. Tuttavia è possibile raggiungere dei compromessi, come sono stati raggiunti all'interno dell'Alleanza atlantica. Non completamente soddisfacenti, ma sufficienti, a garantire la sicurezza, almeno per un periodo limitato.

Se già oggi abbiamo un compromesso « che funziona » perché mutarlo? La mia risposta è nelle pagine precedenti: perché esso è sempre più inadeguato, non riesce ad adattarsi alle nuove problematiche, e risulta sempre meno soddisfacente e difendibile. Perde di credibilità e di efficacia. Inoltre per ragioni politiche: il compromesso raggiunto nell'Alleanza atlantica presuppone l'esistenza, di fatto o di diritto, di un « impero americano ». Invece questo impero non esiste, o non funziona. La « pax americana » sta cedendo il posto ad una più difficile « pax sovieto-americana » che non era nei calcoli iniziali, e che muta i presupposti dell'Alleanza. La comunità degli interessi economici euroamericani si è estesa al resto del mondo, e gli europei non trovano quindi negli americani i loro paladini ideali: sono paladini con interessi diversi e che devono la loro fedeltà a troppe e diverse « dame ». Devono quindi provare a gareggiare da soli.

Il nuovo compromesso dovrà salvaguardare quanto è stato già acquisito ma dovrà cercare di rispondere alle nuove esigenze. E

questo significa che gli europei dovranno impegnarsi in prima persona nella loro difesa. In primo luogo sul piano convenzionale, ma poi anche elaborando una strategia credibile per la sicurezza nucleare dell'Europa, che coinvolga anche le armi nucleari americane, ma secondo le ragioni europee. E gli europei dovranno essere in grado di contrattare queste armi anche con i sovietici, secondo la loro visione della loro sicurezza.

Se tutto ciò non si verificherà, avremo un rapido scadere della sicurezza e dei rapporti euroamericani.

L'Italia è piccola parte del quadro europeo. Ma il suo ruolo può essere importante. Già oggi noi constatiamo un ambiguo unanimismo delle forze politiche italiane, dai democristiani ai comunisti, sulla necessità di mantenere l'Alleanza atlantica. Ambiguo perché ad esso non corrisponde alcuna politica in positivo, ma solo l'accettazione di ciò che esiste già e delle scelte americane. La stessa cosa sembra verificarsi, in gradi e modi diversi un po' in tutti gli altri paesi europei. Questa accettazione di principio non è neanche più una discriminante politica, come nel 1948-49, quando le frontiere interne e quelle internazionali, tra comunisti e occidentali, coincidevano; oggi sono tutti occidentali e sono tutti europei (con pochissime eccezioni quali i comunisti francesi o la sinistra laburista britannica, che sono poco europeisti). L'accettazione del quadro atlantico non è quindi più sufficiente a garantire una linea politica. È una premessa da cui possono scaturire le più diverse politiche. Si è definitivamente confuso.

È illusorio sperare di rimediare a questa confusione irrigidendo le regole dell'Alleanza atlantica, per le ragioni già esposte. È necessario invece trovare nuove regole: una nuova politica che crei nuove discriminanti e ridia chiarezza alle scelte e alle alleanze. È una cosa che possiamo fare solo tra europei, all'interno della Comunità europea.

PARTE QUARTA

LA CULTURA

GIUSEPPE ARE

L'INFLUENZA DELLA CULTURA SULLA FORMAZIONE
DELLA POLITICA ESTERA ITALIANA

Struttura e ottica della cultura politica italiana davanti alla realtà internazionale

Il soggetto di questo saggio non può essere trattato in Italia nello stesso modo in cui potrebbe esserlo in molti altri paesi occidentali, anzi forse nella maggior parte di essi. Vi mancano del tutto, per intenderci, dibattiti come quelli suscitati negli Stati Uniti dalle opere di Kennan, di Kissinger, di Brzezinski ecc. Vi mancano cioè dibattiti che abbiano origine nell'analisi di qualche esperto di politica estera, sia egli uno studioso puro, sia un diplomatico di professione; che vengano poi lanciati fuori dall'ambito strettamente specialistico per l'interessamento di grandi organi d'informazione e di orientamento dell'opinione pubblica; e che, infine, variamente adattati e manipolati, diventino, o comunque possano diventare, parte integrante di una piattaforma politica e, in modo più o meno riconoscibile, il criterio conduttore di una politica estera perseguita da chi è al potere. Per un altro verso mancano dibattiti e controversie di politica estera che si basino su argomenti prevalentemente fattuali, su una valutazione tendenzialmente oggettiva dei pro e contro empirici di una determinata decisione, e che pertanto raggruppino i contendenti secondo linee che intersecano i partiti esistenti. Appartiene, per esempio, a questa categoria il dibattito inglese sull'adesione alla Cee. Infine mancano anche dibattiti del tipo di quelli che hanno accompagnato in Francia la decisione di dar vita a un deterrente nucleare autonomo, e di uscire dall'organizzazione militare atlantica. In questi casi una forza politica al potere, e dotata di una visione molto chiara dei propri fini e di una risoluta determinazione di attuarli, appoggiò anche propagandisticamente la propria decisione ad una analisi realistica, compiuta in sede tecnica e specialistica, di una determinata situazione (per es. la inaffidabilità, in date circostanze, dell'ombrello atomico americano).

Molto diversi per tanti aspetti, i dibattiti di politica estera che ho richiamato hanno avuto un tratto in comune: che la dimen-

sione tecnica o se si preferisce lo sforzo di analisi « wertfrei » dei fatti vi avevano un posto e un'autonomia sempre molto grandi rispetto ai codici e agli assunti ideologici; e che le conclusioni operative, le prescrizioni sul da farsi non erano poste come un a priori intangibile rispetto all'analisi. Non dico che in altri paesi la politica estera sia sempre « fatta » in uno dei modi accennati. Dico solo che essa in Italia non è mai fatta in quei modi. Non esiste insomma quel tipo di comunicazione e di osmosi fra « gli studi di politica internazionale » e la effettiva politica estera, quella influenza della cultura specializzata sulla formazione di questa, quale è postulata dal titolo di questo saggio. Certo non mancano neanche in Italia ottimi specialisti di politica estera, ma va detto che la osmosi, l'influenza di cui ho parlato, manca da noi anche, se non soltanto, per insufficienze intrinseche della cultura specialistica che si occupa di attualità politica.

Conviene innanzitutto dare uno sguardo agli aspetti per così dire tecnici e istituzionali di queste insufficienze. Per quanto riguarda i problemi della politica internazionale esse cominciano già con l'organizzazione degli studi. In questo secolo l'Italia ha avuto grandissimi storici delle relazioni internazionali, che in molti casi hanno esteso con ottimi risultati i loro interessi fino a periodi relativamente vicini e a problemi attuali (si pensi a Volpe e scuola, a Silva ecc.). Ma essi insegnavano sempre nelle facoltà di lettere che non avevano nessun rapporto con l'elaborazione della politica estera, anche se contribuivano a formare una certa opinione pubblica; avevano interessi prevalentemente retrospettivi; e in ogni caso il loro insegnamento è stato quasi completamente obliterato in questo dopoguerra, sia per prevenzione politica indebitamente estesa alla loro opera scientifica, sia perché quasi ogni interesse per i problemi esterni è stato travolto nella storiografia italiana da una vera e propria monomania per certi settori anche assai angusti della storia interna. Estinto questo ceppo che avrebbe potuto fecondare un rinnovamento degli studi nel nostro campo, aperto com'era agli apporti culturali stranieri, l'unica sede in cui si poteva avere una qualche informazione sui problemi internazionali sono restate le facoltà di scienze politiche. Ma che informazione? Essendo esse fino a cinque anni fa vassalle delle facoltà di giurisprudenza, questa informazione riguardava esclusivamente gli aspetti giuridici di tali problemi (diritto internazio-

nale ecc.). L'insegnamento storico era, tranne qualche eccezione, interamente rivolto al passato, a un passato spesso piuttosto remoto, e agli aspetti diplomatici dei fatti internazionali. Altre materie solo apparentemente aprivano uno sguardo sul mondo esterno (diritto coloniale, istituzioni afro-asiatiche, ecc.): in realtà erano dei fossili del periodo fascista, privi di ogni contenuto scientifico. Anche dopo aver subito una sostanziale riforma, le facoltà di scienze politiche hanno mantenuto nei loro piani di studio riguardanti l'indirizzo cosiddetto internazionale una prevalenza schiacciante dell'informazione e dell'orientamento giuridico. Secondo quei piani si deve uscire conoscendo le norme istitutive della Cee e dell'Onu e quelle che regolano i matrimoni fra stranieri; ma il più delle volte si può uscirne ignorando tutto, poniamo, della questione del Medio Oriente, dei problemi delle materie prime, del commercio internazionale, degli armamenti, della dinamica delle nazionalità emergenti, ecc.: tutto insomma dei fatti fondamentali che condizionano dall'esterno la vita del nostro paese. Insegnamenti nuovi e docenti di diversa formazione (per es. con studi all'estero) sono emersi negli ultimissimi anni; ma è ancora presto per dire se riusciranno a mutare davvero un panorama universitario che è, ancor oggi, deprimente.

Manca una qualunque produzione scientifica di matrice accademica su aree vastissime e importantissime del mondo di oggi: nulla sull'Asia, nulla sullo stesso mondo arabo, verso il quale pure vanno tante simpatie ideologiche di varia natura, pochissimo sull'America latina. Che io sappia esistono solo un paio di facoltà universitarie dove, per il tipo di insegnamento che vi è impartito, uno studente di scienze politiche può procurarsi un'informazione quantitativamente decente e accettabile sui maggiori problemi delle relazioni internazionali contemporanee, in quanto problemi politici ed economici in movimento. I risultati della cattiva organizzazione degli studi si riflettono naturalmente a tutti i livelli. La quantità di informazioni di prima mano e criticamente vagliate sui fatti internazionali a cui uno studente o uno studioso può accedere con una normale applicazione anche in una grande sede universitaria e culturale è, anche per ragioni linguistiche, per insufficienza di specialisti e di scambi, per mancanza di comunicazione fra l'università e gli esperti di altra provenienza, minima e non comparabile con quella acquisibile in molte grandi sedi estere. Ho

potuto constatare di persona che soltanto il seguire a caso per qualche mese le conferenze che specialisti di varia provenienza danno in un solo college di Oxford, il St. Antony's, fornisce un quadro dei fatti internazionali di tale ampiezza e approfondimento che solo la lettura assidua di moltissime pubblicazioni specializzate o un impegno esclusivo potrebbero dare qui da noi, e per di più in quasi isolamento, e con minime possibilità di confrontare e discutere le proprie opinioni e valutazioni. E a proposito di confronti si può porre qui un'osservazione che va ben oltre gli studi di politica internazionale, per toccare tutto intero il campo delle scienze politiche in Italia. Esse sono afflitte da una quasi angosciosa mancanza di interessi e di indagini comparative. Si direbbe che non abbiamo nulla da imparare da nessuno. È questa specie di narcisismo e di introversione culturale che negli ultimi anni ha indotto su scala così larga, e in sedi che avrebbero dovuto essere scientifiche, a presentare come forme di originalità positiva una serie di aspetti dell'economia, società e politica italiana che dovevano rivelarsi da ultimo per ciò che veramente erano, ossia aspetti degenerativi. La mancanza di indagini valide su tanti aspetti cruciali della realtà internazionale contribuisce non poco alla crescente inettitudine di tutta la società italiana nell'affrontare gli enormi problemi di riorganizzazione interna e di ridefinizione dei fini nazionali in rapporto al mondo esterno che il momento storico pone.

Mi sono indugiato a lungo sulle insufficienze degli studi politici a livello universitario perché, se non ne sopravvaluto l'importanza, è molto probabile che solo una appropriata organizzazione di essi possa fornire quella massa critica di cultura specialistica capace di influenzare sensibilmente le valutazioni e gli orientamenti di chi fa la politica estera. Non credo infatti che singoli istituti specializzati possano da soli sopperire a quelle insufficienze. Non ne hanno i mezzi materiali, non formano personale su scala abbastanza vasta, ecc.; e, che io sappia, solo l'Iai promuove con continuità ricerche finalizzate all'analisi di questo o quel problema di attualità delle relazioni internazionali. Nei limiti della mia esperienza le sue pubblicazioni sono le più utili che siano offerte allo studioso italiano in questo campo. Ma solo i suoi dirigenti possono chiarire quale tipo di « domanda » hanno ottenuto le sue elaborazioni presso la classe politica, quale definibile influenza esse

sembrano aver esercitato sugli atteggiamenti di questa circa questo o quel problema internazionale. Personalmente non ho dati per giudicare di che tipo di consulenze specialistiche essa senta bisogno e che tipo di sussidi culturali essa cerchi di procurarsi, presso gli istituti di questo genere, fra i liberi studiosi, fra gli accademici o fra il personale del Ministero degli esteri. Uno storico sa che di questi rapporti si trova traccia di solito solo molto tempo « post eventum » negli archivi e nelle memorie.

Quanto ho detto fin qui significa che la cultura specialistica in Italia, anche se si considerano solo le sue caratteristiche organizzative e strutturali e le sue insufficienze tecniche e istituzionali, non ha di per sé né lo spessore, né l'estensione, né l'autonomia necessari per riuscire a porsi come interlocutrice critica della classe politica che fa la politica estera, e per riuscire ad influenzarla. Certo è profondamente antistorico pensare che solo i platonici filosofi (gli esperti) debbano, e possano utilmente, influenzare la politica estera, come qualsiasi altra politica di un paese. Ma ritengo anche catastrofico che vi siano diaframmi invalicabili fra essi e il potere, e ancor più fra essi e l'opinione pubblica da cui questo riceve la sua legittimazione, e che essi restino totalmente inascoltati. Le influenze possibili della cultura specialistica sono dunque o dirette, sul processo decisionale già a livello esecutivo (tipo consigliere del principe), ovvero indirette, quando illuminano le forze politiche attive e, al di là di esse, l'opinione pubblica che dovrebbe condizionarle (tipo « opinion leader »). Quando ho detto che in Italia mancano dibattiti del tipo di quelli che hanno avuto luogo in altri paesi volevo appunto indicare il difetto di entrambi i tipi di influenza; ma pensavo soprattutto al secondo, non perché debba essere esclusivo, ma perché è essenziale per la vitalità di una democrazia liberale, ed è quello la cui efficacia può essere misurata quasi immediatamente, senza aspettare l'apertura degli archivi.

Bisogna dire però che per spiegare questa « impotenza della cultura » nel nostro paese in entrambe le direzioni non basta affatto considerare le sue debolezze organizzative, tecniche, istituzionali. Intanto anche queste (per es. i piani di studio delle facoltà universitarie) sono il riflesso di una certa visione del mondo, del posto che a un certo ramo del sapere è assegnato nella società; di una certa graduatoria di valori. Per spiegare tale impotenza si può pensare che agiscano sulla cultura anche certe inibizioni interiori.

Per esempio l'opinione che lo sforzo di porsi come interlocutrice critica della classe politica non avrebbe successo, perché non potrebbe comunque modificare neanche di poco i suoi comportamenti, tanta è la renitenza anzi l'ottusità di essa ad assimilare i contributi e le proposte provenienti da un'intellettualità indipendente e non conformista, e così irrimediabilmente pervertite sono le sue regole di condotta. Ovvero la sensazione che comunque il nostro paese conta così poco, ed è così fortemente condizionato dagli esistenti rapporti di dominio che ogni tentativo di attuare una politica estera più originale e dinamica verrebbe irrimediabilmente frustrato da soverchianti vincoli oggettivi. Entrambe queste inibizioni comunque sarebbero già il riflesso di quella che considero la causa primaria dello stato di cose che ho descritto all'inizio: ossia la natura delle forze politiche prevalenti, le ideologie che le pervadono, e il peso determinante che tali ideologie hanno nella formazione e nell'attuazione dei loro progetti politici.

L'argomento di questa relazione può dunque e deve essere considerato sotto un altro profilo: non l'influenza della cultura specialistica sulla formazione della politica estera italiana, ma bensì l'influenza che sulla visione del mondo e sui processi decisionali da cui questa è modellata hanno quelle altre forme di cultura che sono le ideologie dominanti nei maggiori partiti italiani. Se l'influenza del primo tipo è, come mi pare di aver dimostrato, quasi irrilevante, relevantissima è invece quella del secondo tipo. Le culture ideologizzanti, quelle che Giorgio Galli ha chiamato anni fa subculture di partito, hanno infatti in Italia un peso e una diffusione molecolare che non mi pare possano trovare confronto in altri paesi avanzati. Un fatto che non ha appunto confronto in altri paesi di democrazia liberale, la lottizzazione, ossia la spartizione degli organici e delle funzioni direttive della radio e della televisione di stato, i più importanti mass media, secondo le lealtà alle diverse ideologie di partito, è un indice significativo del tipo di filtri e manipolazioni a cui contrastanti esigenze di controllo e di condizionamento politico sottopongono i fatti prima di trasmetterli al più vasto pubblico. I tratti caratteristici di queste culture di partito e degli schemi ideologici che le sostengono debbono perciò essere esaminati e definiti per quanto riguarda gli aspetti che possono influenzare le valutazioni e il comportamento della classe politica italiana in rapporto alla dinamica degli avvenimenti internazionali.

Nei paragrafi seguenti prenderò in considerazione sotto questo profilo i tre maggiori partiti italiani (Dc, Pci e Psi). L'esame della Dn e dei cosiddetti partiti laici minori (Pri, Psdi e Pli) avrebbe anch'esso presentato qualche utilità, e permesso di chiarire alcune non trascurabili peculiarità della cultura politica italiana. Ma a questo saggio sono stati imposti limiti di estensione abbastanza rigidi; e più d'un argomento ha dovuto essere sacrificato per non dare all'insieme un impianto troppo sommario. Resta infine sottinteso che l'inserimento o l'assenza dell'Italia nella realtà internazionale risultano anche da altri fattori che non è mio compito trattare.

Questo nuovo e diverso punto di vista consente intanto, prima di passare ad esaminare le ottiche con cui i partiti valutano la realtà internazionale, di illuminare e di comprendere meglio alcune caratteristiche generali del modo italiano di porsi davanti ad esse. Una di queste caratteristiche è un'insufficienza della cultura specialistica, soprattutto di tipo accademico, diversa da quelle già tratteggiate nelle pagine precedenti e, ritengo, più grave di esse perché non tecnica, istituzionale, organizzativa, ma etico-politica. È la mancanza di autonomia interiore, di originalità, rigore e coraggio (nel senso del motto di Kant « sapere aude »: abbi il coraggio di conoscere). La vita universitaria degli ultimi anni, soprattutto nelle facoltà di scienze politiche e in quelle letterarie, ha indubbiamente registrato una massiccia immissione di « contemporaneità », di problemi della storia in atto. Per questo aspetto i limiti organizzativi e istituzionali che ho descritto prima sembrerebbero essere stati scavalcati. Ma l'esperienza di quella vita mostra che, anche se vi sono importanti eccezioni, gli avvenimenti e i problemi della storia in atto quando hanno cominciato a comparire nei corsi universitari vi sono comparsi in forma totalmente ideologizzata, parziale, propagandistica. In questo caso l'autonomia della ricerca specialistica manca del tutto, essa non si sforza neppure di procurarsi strumenti conoscitivi adeguati, e l'influenza e il condizionamento che entrano in azione sono quelli inversi, del partito preso ideologico che usa i fatti come strumenti di propaganda. Sono gli assunti di partito a condizionare, e ad alterare, l'indagine sui fatti, non viceversa. Vera per tanta parte degli studi politici più recenti in Italia, questa osservazione si applica perfettamente anche a quanto è largamente constatabile dalla crescente

attenzione accademica di stampo ideologico per almeno alcuni fatti e problemi della politica internazionale.

Si aggiunga che anche un esame strettamente conoscitivo dei problemi posti dalle relazioni internazionali richiede che si possano usare senza complessi e senza inibizioni concetti come nazione, interessi nazionali, ecc. Ora accade in Italia, innanzitutto, che di tali interessi si abbiano idee che differiscono secondo le parti politiche senza confronto di più che in quasi tutti gli altri paesi occidentali; e accade inoltre che concetti del genere tendano ad essere considerati o del tutto mistificatori o quanto meno strumentali, non primari, dalla maggior parte di quegli studiosi che si occupano con maggior fervore e impegno dei problemi politici contemporanei. Per ragioni diverse che non occorre illustrare sono i concetti di classe, lotta di classe, interessi di classe, internazionalismo, ecc. quelli a cui viene attribuita la maggiore validità euristica e interpretativa. Una conseguenza di questo stato di cose è che l'interesse per i fatti nazionali e le evoluzioni nazionalistiche del mondo di oggi, in quanto hanno di specifico e caratteristico, è infimo nella cultura italiana; e che i contributi scientifici originali, già poco numerosi su tutta la vasta gamma dei problemi internazionali, scompaiono del tutto o quasi per quanto riguarda l'evoluzione del principio di nazionalità nel mondo di oggi. Questo è un campo su cui da noi non solo non si produce ma quasi non si traduce nemmeno.

Un'altra delle caratteristiche che il nuovo punto di vista permette di spiegare è che, se mancano in Italia dibattiti di politica estera del tipo che ho definito all'inizio di questo scritto, non mancano però affatto, anzi abbondano, dibattiti (li chiamo così prima di darne una definizione più valida) di ben diversa natura, aventi per tema questo o quel fatto della realtà internazionale. Non ricordo più chi ha osservato tempo fa che in Italia ci sono state manifestazioni, « sit-in », veglie, marce, conferenze e, appunto, « dibattiti » sul Vietnam molto più che negli stessi Stati Uniti. Se dovessimo giudicare del fatto che solo in una piccola città universitaria si sono potuti contare trentasette manifestazioni e dibattiti sul Cile in quattro mesi dovremmo argomentare che nessun altro paese del mondo ha dedicato tanta appassionata attenzione (e tanti festivals) alle sventure di quel popolo. Considerazioni non dissimili possono farsi per la questione palestinese. Non

è l'evidente parzialità di questo interesse che voglio qui mettere in rilievo; e neppure il fatto, non meno evidente, che esso era in funzione della lotta politica interna. Si sa dopotutto che, come ricordava lo Chabod, la politica estera è sempre in funzione dei dinamismi interni di un organismo politico. Vorrei ricordare piuttosto che tutta quella agitazione non ha avuto il benché minimo risultato nel senso di dare al nostro paese una qualunque parte attiva (del tipo per esempio di quella avuta dalla Francia per il Vietnam), e neanche passiva, nella soluzione di quei problemi, e neppure nel senso di inserirlo in qualche modo in un contesto collegato ad essi, in quello cioè di allargare gli orizzonti reali, e non quelli immaginari, della nostra politica estera. Se effetti vi sono stati è difficile capire che significato abbia, per esempio, entro tale politica, ossia in quale definibile disegno o progetto si inserisca (a parte il valore morale) il non riconoscimento di governi certo abominevoli ma comunque riconosciuti da tutti i nostri soci europei, e da paesi come la Svezia e la Cina. Se si considera che problemi cruciali non solo per la prosperità ma per la stessa sopravvivenza nazionale, come per esempio quelli delle istituzioni europee, o della difesa europea, o dei rapporti dell'Europa con la Cina, o degli equilibri strategici nel Mediterraneo, non riscuotono se non una parte irrisoria dell'interesse di massa che hanno riscosso quelli che ho esemplificato, non ci si può sottrarre all'impressione che questi ultimi siano in buona parte problemi transfert. Attraverso essi si manifesta la capacità che le culture politiche a base ideologica hanno di ostacolare l'individuazione realistica delle possibilità e delle necessità di un paese, e l'esecuzione di una politica estera che cerchi di soddisfarle nel modo migliore.

Lo stato di cose che ho descritto ha una conseguenza molto importante in tutto il dibattito o comunque nelle disparate prese di posizione sui problemi internazionali che hanno luogo in Italia. La diffusa estraneità di tale dibattito agli apporti specialistici, la scarsità di questi in molti campi, la rinuncia del momento analitico ad affermare la propria autonomia, la prevalenza degli approcci puramente ideologici e propagandistici nella condotta delle forze politiche, danno alle prese di posizione e alle discussioni di politica estera un carattere che colpisce immediatamente chi si trovi a seguirle e ad esaminarle in modo sistematico. Salvo rare eccezioni, manca in esse un'univoca definizione dei concetti usati

e dei criteri di giudizio, una chiara definizione dei mezzi richiesti dai fini enunciati, una concatenazione logica e non retorica degli argomenti. Punti cruciali restano perciò in ombra, o vengono definiti in modo ambiguo, ovvero sono risolti con formule di tipo emozionale o con petizioni di principio. Così per esempio ecco che i comunisti italiani affermano di non voler uscire dalla Nato. Perché ciò non è momentaneamente opportuno per non scuotere i delicati equilibri di potenza; ovvero perché l'Urss rappresenta un pericolo potenziale da cui bisogna guardarsi? Non è dato saperlo. Fra le due motivazioni vi è un abisso; ma per coprirlo il silenzio sulle motivazioni è totale. Ovvero, per fare un altro esempio di parte diversa: la dicotomia che si è profilata nella Cee viene definita come un dualismo fra ricchi e poveri, in modo da poter lasciar fuori causa la diversa capacità ed energia delle classi politiche al governo, e da poter lasciar intendere o dichiarare espressamente che il rimedio di essa consiste in una moltiplicazione dell'assistenza dei ricchi verso i poveri (e non soprattutto in un mutamento radicale dei metodi di governo di certi poveri!). Ovvero: può accadere di vedere la proposta dell'Europa a due velocità presentata come un atto di benevolenza verso di noi, inteso a facilitare la nostra libertà di condotta nei confronti di vincoli comunitari troppo rigorosi e impegnativi. In questo modo si può evitare di guardare in faccia i problemi terribili posti dallo sfaldamento reale della Comunità europea.

Anche da questa mancanza di rigore concettuale, o se si preferisce di razionalismo e insieme di empirismo, dipende il fatto che è quasi inutile da noi cercare nelle formule, nelle proclamazioni di principio, la chiave dei comportamenti reali. L'esempio più noto agli stranieri è quello dell'universale e fervido europeismo che sembra distinguere tutti i partiti italiani dalla maggioranza degli altri partiti europei; e del singolare contrasto che esso forma con una condotta particolarmente indisciplinata o inconcludente rispetto alle norme comunitarie, o peggio ancora con comportamenti a tutti i livelli della società civile e dello stato tendenti a distaccarci di fatto dalla Comunità e a renderci sempre più eterogenei rispetto al nucleo di essa. Un altro contrasto assai noto è quello fra la retorica atlantica dei nostri governanti e lo stato di inefficienza a cui hanno lasciato deperire le nostre forze armate. È questa ambiguità permanente, questo divorzio fra il dire e il fare, che in mo-

menti e su problemi discriminanti può apparire agli stranieri come una vera e propria doppiezza, o in ogni caso come una inaffidabilità italiana, una incapacità nostra di uniformarci a regole liberamente accettate; e che può far sospettare doppi giochi e inconfessate intenzioni anche quando non vi è traccia di ciò. Il fenomeno infatti non è così semplice e non può essere assimilato a certe prassi classiche e note della reticenza diplomatica, o della « Realpolitik » che non si preclude nessuna opzione possibile. Da tale prassi differisce perché i suoi risultati sono generalmente fallimentari e autolesionistici, e perché non è l'esplicazione di disegni ben architettati e fermamente perseguiti, ma di una sorta di nevrosi, di quelle che, negli individui, determinano i disadattamenti sociali.

La Democrazia cristiana

La caratteristica che colpisce nell'esame delle prese di posizione sui problemi internazionali che vengono formulate entro la Dc, e più latamente nell'ambito della cultura cattolica, è l'eterogeneità, l'irriducibilità a un principio ispiratore unico. È molto largamente presente nella stampa del partito, ma per opera di pochissimi specialisti, un filone che definirei realistico-conservatore. È quello nel quale vengono affrontati e discussi fatti e problemi di grande portata come, tanto per esemplificare: i pericoli di cedimento che tutti i paesi di democrazia liberale correrebbero qualora la crisi di egemonia e l'incertezza di prospettive, di cui gli Usa stanno dando prova da qualche tempo, fossero destinate a perpetuarsi e ad aggravarsi¹; i limiti degli accordi di Helsinki per la mancanza di garanzie oggettive che i governanti sovietici osservino gli accordi sulla circolazione delle idee e delle persone e sul rispetto dei fondamentali diritti umani; le evidenti tendenze espansionistiche e a modificare lo status quo a proprio vantaggio con iniziative unilaterali che l'Urss sta da qualche tempo intensificando²; le difficoltà immanenti dell'Europa occidentale a conquistare

¹ Massimo BRAIN, *L'Europa non può fare a meno degli U.S.A.*, « La Discussione », n. 1066, 14 aprile 1975.

² Massimo BRAIN, *E l'Occidente si svegliò più debole*, « La Discussione », n. 1083, 7 luglio 1975; *Verso la conclusione del vertice europeo: ma senza i fuochi d'artificio*, ivi, n. 1085, 21 luglio 1975; *Il colore dell'Africa è rosso sangue*, ivi, n. 1116, 22 marzo 1976.

un'assoluta autonomia nei confronti degli Stati Uniti e il carattere involutivo e velleitario che certe istanze autonomistiche possono avere³; il carattere ambiguo della distensione e i vantaggi unilaterali che, per ragioni diverse e soprattutto per la spregiudicatezza russa, essa sembra aver arrecato al blocco sovietico⁴; il significato della denuncia cinese dei pericoli che il socialimperialismo crea per l'assetto internazionale, e della ricerca cinese di alleati validi, fosse pure fra le forze più conservatrici, per contrastare questi pericoli.

Sono, quelli enumerati, « fatti della vita » perfettamente noti e la definizione e l'esame spregiudicato dei quali non hanno negli altri paesi occidentali, eccetto in qualche misura in Francia, nessuna connotazione di partito. Nessun commentatore di simpatie e lealtà laburista in Inghilterra e socialdemocratiche in Germania si asterebbe dal trattarli senza reticenze e cercherebbe di eludere i problemi da essi posti, che sono enormi; né d'altronde il trattarli lo inibirebbe dal rilevare e denunciare, se se ne desse il caso, gli errori e anche le malefatte dell'opposta politica americana. In Italia invece questi fatti sono o ignorati, o mistificati fino a renderli irriconoscibili entro l'area di opinioni che gravita verso il Pci e da parte dei commentatori che la informano e che la orientano: con una sorta di « emiplegia della verità » che persiste ostinata soprattutto su argomenti del genere malgrado la indubbia e rapida evoluzione che ha luogo da qualche tempo entro la dirigenza comunista. Alcuni di tali fatti sono altresì, per un verso o per l'altro, « rimossi » più che censurati anche dentro l'area di opinione che gravita sul Psi, anche se solo parzialmente, non da tutti i commentatori, e in modo non sistematico come nell'area comunista. Quanto ho detto significa che nell'ambito della cultura politica alimentata e condizionata dalle ideologie di partito, e prescindendo perciò dai commentatori liberi di cui però non saprei assolutamente come misurare l'influenza sugli orientamenti della classe politica, è soprattutto il filone suddetto che rappresenta posizioni omogenee a quelle normali e prevalenti nei grandi organi

³ Aldo REGINA, *I vantaggi della solidarietà*, « La Discussione », n. 1079, 9 giugno 1975; e *La rimonta dell'Occidente*, ivi, n. 1089, 8 settembre 1975.

⁴ Francesco MAZZETTI, *Con gli occhi aperti sulla distensione*, « La Discussione », n. 1071, 12 maggio 1975. V. anche Massimo BRAIN, *I rapporti Est-Ovest e le ambiguità della distensione*, ivi, n. 1104, 22 dicembre 1975, e *Un « codice » tutto da decifrare*, ivi, n. 1109, 2 febbraio 1976.

d'informazione degli altri paesi democratici. Non importa determinare qui a che livello qualitativo questo avvenga. Importa invece rilevare che tale filone costituisce, bene o male, una specie di elemento di raccordo con le valutazioni e gli atteggiamenti sui problemi internazionali dominanti nei paesi occidentali con cui dobbiamo armonizzarci e cooperare.

Di per sé l'omogeneità che ho delineato appare ancora un non trascurabile elemento di forza del partito cattolico nel suo complesso nella lotta politica interna che lo contrappone alle sinistre. Essa contribuisce certamente in modo decisivo a farne ancora il punto di riferimento obbligato e preferenziale di tutte le forze politiche che negli altri paesi occidentali vogliono preservare gli attuali equilibri internazionali e paventano lo scivolamento del nostro paese verso posizioni di ambiguo disimpegno dagli schieramenti a cui ha volontariamente aderito, o addirittura verso una crescente acquiescenza e docilità all'influenza sovietica. Per questo aspetto la Dc sfrutta ancora, ma come vedremo in modo sempre più passivo, la «rendita di posizione» che le è stata creata dalle scelte fondamentali che essa ha fatto fra il 1947 e il 1956, dal piano Marshall all'ingresso nell'Alleanza atlantica all'ingresso nella Cee, con le opposizioni del Pci e del Psi. Tale elemento di forza però è ormai molto più labile e incerto di quanto non sembri a prima vista e di quanto non fosse anche solo qualche anno fa.

In primo luogo nella Dc trovano espressione e spazio numerose posizioni di politica estera di carattere assai diverso da quelle descritte. La rivendicazione di missioni speciali e di rapporti preferenziali del nostro paese con i paesi del Terzo mondo e in modo particolare con i paesi arabi⁵; la svalutazione dei vincoli e degli obblighi di conformità dell'Italia verso le esigenze della Comunità e dell'Alleanza di cui fa parte; il relativo disinteresse circa la crescente inadeguatezza competitiva del nostro paese rispetto ai nostri soci occidentali; la presentazione ottimistica della crescente disparità delle nostre strutture economiche e politiche rispetto alle loro, come se si trattasse di particolarità non solo pregevoli e utili ma raccomandabili; la tendenza, sia pure implicita, ad accodarsi a chi indica e condanna pericoli di comportamenti imperialistici

⁵ Vedi ad esempio l'intervento dell'on. Luigi Granelli in un *Dibattito sull'anno del petrolio*, sulla rivista «Politica Internazionale», 1974, n. 11-12. Questa rivista ospita molte prese di posizione del tipo che ho caratterizzato nel testo.

solo nelle politiche globali degli Usa, e dà ad intendere che solo essi debbano essere energicamente contrastati: questi sono i tratti distintivi delle posizioni suaccennate. Di rado questi atteggiamenti sono espressi in un linguaggio univoco e razionalistico; quasi sempre invece traspaiono da allusioni, omissioni, associazioni emotive, ecc. Essendo scompagnati dalla capacità di promuovere il rafforzamento di tutte le attitudini interne della nazione necessarie a giustificare e sostenere una politica estera più vigorosa ed autonoma, tali atteggiamenti compongono quello che può essere definito sommariamente una sorta di nazionalismo involutivo, che ha molte radici e molti precedenti nella tradizione cattolica italiana.

In secondo luogo la quantità di interesse che la Dc dedica ai problemi internazionali nel suo dibattito interno a tutti i livelli, dalla stampa periodica ai congressi, è molto bassa, direi comparativamente molto più bassa di quella degli altri partiti qui considerati; e, se posso giudicare dalla mia esperienza locale, diventa praticamente nulla nell'attività propagandistica e culturale delle sezioni e delle federazioni provinciali. Questa carenza rende difficile all'elettorato identificare le posizioni specifiche del partito in quanto tale sui detti problemi; e alimenta l'impressione di una sua passività e angustia di vedute davanti ai grandi mutamenti in corso nel mondo. In terzo luogo, via via che si affievolisce la sua capacità di assicurarsi un sempre più largo consenso di massa con una « leadership » energica, rettilinea, nonché moralmente e politicamente stimolante: via via che ciò accade, il rinvio che i suoi esponenti fanno ai valori fondazionali delle associazioni internazionali, di cui siamo membri, e l'evocazione dei vantaggi che esse ci procurano rischiano di apparire argomenti propagandistici, intesi a coprire il difetto di altri successi nella direzione politica del paese. Tutto ciò riduce grandemente, con conseguenze dannose per tutta la nazione, la persuasività e l'influenza delle linee valide di politica estera di cui la Dc è ancora, malgrado tutto, portatrice.

Questo stato di cose ha importanti riflessi sulle posizioni politiche ufficiali che il partito esprime al proprio vertice e anche a livello governativo. Queste nascono, costituzionalmente, come la sintesi o piuttosto l'accozzamento di atteggiamenti culturali quasi sempre eterogenei, e in ogni caso scarsamente elaborati, non sostenuti da importanti contributi specialistici, non alimentati da un

capillare interesse del partito, e non fusi da un dibattito interno moralmente e politicamente intenso ed elevato. Ne derivano formule generiche e stereotipe, in cui le affermazioni deontologiche (l'Italia deve...) hanno uno spazio e un rilievo sproporzionati. La riasserzione dei vecchi criteri che sin dagli anni fondazionali sopra rammentati ispirano la politica estera della Repubblica italiana, in sé ineccepibile, finisce per sembrare sempre più astratta, se posta a confronto con una situazione interna e internazionale profondamente mutata e assai poco dominata non solo sul piano operativo, ma innanzitutto anche su quello concettuale. La mancanza di dinamismo e originalità conoscitivi dinanzi alla rapida e inquietante evoluzione degli equilibri interni e di quelli internazionali dà l'impressione di una sorta di passività, d'inerzia e di codismo, tanto più vulnerabili in un momento in cui una meditata capacità d'iniziativa sarebbe un importante strumento di preservazione di legami e di integrazioni che non possono essere rescissi senza conseguenze disastrose per il nostro paese.

Il Partito comunista

Di fronte a questa inerzia e sclerosi ancora meglio risaltano l'elasticità e il dinamismo di cui il Pci sta dando prova di fronte a molti problemi, sempre più efficacemente da alcuni mesi in qua. La più indicativa misura di tale dinamismo è forse l'atteggiamento verso le grandi socialdemocrazie europee, non marxiste e, il più delle volte, risolutamente atlantiche. Nel 1975 si poteva osservare, con pieno fondamento nei fatti allora noti, che questo partito non aveva nessun rapporto istituzionale e neppure, si può dire, occasionale di cooperazione, di consultazione, di scambio intellettuale con i maggiori partiti socialisti europei, che sono appunto gli unici al potere, e due dei quali lo sono in paesi senza l'attivo contributo dei quali non è neppure pensabile una qualunque unità politica euro-occidentale, socialista o no. A distanza di appena qualche mese i comunisti italiani hanno sollecitato e ottenuto scambi informativi con esponenti laburisti inglesi e socialisti scandinavi, ne stanno probabilmente preparando con ali della socialdemocrazia tedesca, e per bocca di Amendola hanno dichiarato di considerare necessari stretti rapporti con tutti i partiti so-

cialdemocratici europei come condizione di una maggioranza di sinistra in un'Europa unita⁶. Lo stesso Brandt ha suggerito la necessità di contatti informativi con il Pci e di una benevola attenzione verso le modificazioni interne che esso ha avviato.

Questa ricerca di contatti testimonia che la dirigenza comunista italiana ha maturato la consapevolezza che il muro che ancora divide il suo partito dalle socialdemocrazie europee resta il maggior ostacolo a che esso possa essere accettato come un interlocutore normale e leale della cooperazione e della unificazione dei paesi euro-occidentali. Tale consapevolezza sembrerebbe dover presupporre sul piano culturale (storia e teoria) sia una rivalutazione fondamentale della validità delle esperienze socialdemocratiche occidentali e dei partiti che le hanno guidate; sia anche una profonda revisione autocritica del proprio stesso atto di nascita e degli errori propri che in passato hanno creato quelle barriere. È invece significativo che nella cultura comunista italiana manchi finora qualunque tentativo di compiere quella rivalutazione, direi anche qualunque curiosità per l'argomento, mentre nel linguaggio interno di partito il termine socialdemocratico ha ancora una connotazione nettamente negativa, per non dire spregiativa. Ancor più significativo è che l'opera di revisione autocritica della genesi del divorzio comunista dal solco del socialismo occidentale sia stata non solo scoraggiata ma aggressivamente stroncata proprio dagli stessi uomini politici che ora patrocinano l'apertura alla socialdemocrazia; e che ciò venga fatto con argomenti di preta marca stalinista⁷.

Anche l'uropeismo dei comunisti italiani ha subito recentemente una precisazione molto importante con l'accettazione, anzi la sollecitazione, del passo decisivo per l'edificazione di una comunità politica⁸. Naturalmente tale europeismo non può, davanti allo sguardo dell'osservatore imparziale, sottrarsi al paragone con le concrete prese di posizione in cui si estrinseca. Nell'autunno del 1973 per esempio, in occasione dell'embargo arabo sul petrolio, il Pci mostrò chiaramente di considerare utile e desiderabile che i singoli paesi europei stabilissero rapporti bilaterali con i

⁶ Vedi l'intervista di Amendola a « Der Stern » del 4 marzo 1976.

⁷ Vedi l'articolo di G. AMENDOLA, *Un archivista nella rivoluzione*, « Rinascita », n. 9, 1967.

⁸ G. C. PAJETTA, *Per il socialismo in Europa*, « Rinascita », n. 47, 1975.

paesi emergenti, in funzione antiamericana, sfruttando momenti di difficoltà degli Usa e mostrandosi arrendevoli in pari tempo alle più irrazionali e pericolose pretese degli emergenti stessi. Di ancor maggiore attualità sono i problemi di come l'auspicata Europa unita dovrebbe organizzare la propria difesa comune, e del perché e contro chi dovrebbe organizzarla. Il Pci o tace su di essi o crede di risolverli postulando un'Europa occidentale unilateralmente disarmata⁹. Infine tutti i comportamenti di politica interna che hanno come risultato di aggravare le anomalie della situazione economica e politica italiana rispetto a quella dei nostri soci e la nostra inassimilabilità ai fini comuni sono, di fatto, fattori dissociativi della comunità. Non si può pretendere per esempio che siano gli operai tedeschi a scioperare di più per adeguarsi ai nostri standard. E non è compatibile proclamare che dobbiamo restare saldamente inseriti nell'economia internazionale e poi chiedere che « si ponga un controllo severo sulle importazioni di derivate e di materie prime ».

Le fondamentali antinomie che l'ideologia determina nella politica estera del Pci sono messe in piena luce solo dai suoi rapporti con l'Urss. Come i fatti più recenti hanno confermato, la dirigenza comunista italiana non vuole assumersi la responsabilità di una rottura e vuole evitare ogni forma di urto o di aperto contrasto con i russi¹⁰. In altre parole essa non vuole che le sussistenti o possibili divergenze di giudizio da costoro, su qualsiasi materia, si cristallizzino e precipitino in controversie, in opposizioni e in scismi formali. Fino a questo momento nessuna delle nuove opzioni che essi si stanno aprendo a Occidente, ivi comprese le aperture agli Usa, deve, nelle loro intenzioni, vulnerare quella solidarietà con l'Urss che è stata sempre in passato il criterio fondamentale della loro politica estera. Questo atteggiamento ha conseguenze pratiche di cui è indispensabile una sommaria casistica, non per entrare nel campo della politica quotidiana, che non è di competenza di questa relazione, ma perché solo certi fatti permettono di identificare con esattezza la matrice culturale, ideologica, di esso. Ho già enumerato i fatti e i problemi delle relazioni internazionali che sono o ignorati o mistificati dalla stampa co-

⁹ Vedi l'intervista dell'on. Jotti al « Corriere della Sera » dell'8 febbraio 1976.

¹⁰ *Per la conferenza dei P.c. europei*, « Rinascita », n. 41, 1975.

munista. Sono tutti fatti che rinviano o in un modo o nell'altro alle varie tendenze perverse che vanno emergendo sempre più ampiamente nella politica estera sovietica e che imporrebbero di pronunciarsi su di esse. L'esame della stampa comunista non permette di registrare un solo caso in cui una qualunque iniziativa o mossa o un qualunque disegno della politica estera dell'Urss, o per essere più precisi della sua politica verso tutti i paesi esterni al suo blocco, siano stati considerati come contrari alla distensione, e ancora meno come pericolosi, minacciosi, aggressivi ecc. o in ogni caso come criticabili per qualche aspetto. Invece le iniziative contrarie alla distensione di cui siamo colpevoli in occidente non si contano. Una è per esempio lo sforzo di rinsaldare i legami fra i paesi della Nato dopo Helsinki¹¹. Un'altra è l'aiuto dato a quelle forze che in Portogallo cercavano di reagire alle trame liberticide di Cunhal e di alcune frazioni del Mfa. Un'altra, e particolarmente grave, è il premio Nobel a Sacharov¹² di cui si dice che sostiene tesi aprioristiche e irresponsabili e alimenta la propaganda antisovietica. Infine i comunisti italiani non hanno avuto modo finora di registrare e di denunciare nessuna violazione degli accordi di Helsinki compiuta dall'Urss: neppure, per esempio, il fatto che la loro stessa stampa in quel paese venga tolta dalla circolazione in certe circostanze.

Qual è la matrice ideologica di questi criteri di giudizio? È, in ultima analisi, il leninismo. Messo in discussione per quanto riguarda la sua applicabilità alla conquista del potere nei paesi di democrazia liberale, il modello sovietico, è riproposto quasi integralmente per quanto riguarda il giudizio sulle relazioni internazionali. Per definizione e per intima natura l'Urss non può fare e non fa se non una politica favorevole alla distensione e alla pace, spoglia di ogni potenzialità aggressiva. Ancor oggi essa è presentata come la promotrice e comunque all'avanguardia di tutte le iniziative distensive nel mondo¹³, che invece incontrano più o meno efficaci resistenze nei paesi occidentali e in Cina¹⁴. In ultima istanza essa è il principale punto di riferimento nella lotta contro l'im-

¹¹ ISSAM EL ZAIM, *Il dialogo euro-arabo*, « Rinascita », n. 29, 1975; e F. BERTONE, *L'Europa dall'Atlantico a Pechino*, ivi, n. 42, 1975.

¹² A. GUERRA, *Il caso Sacharov*, « Rinascita », n. 46, 1975.

¹³ G. BOFFA, *Adesso la verifica dei fatti*, « Rinascita », n. 32, 1975.

¹⁴ F. BERTONE, *art. cit.*

perialismo, che ha le sue principali forze motrici negli Stati Uniti¹⁵. La sua politica estera merita perciò una solidarietà e un'approvazione, in teoria non incondizionate, ma in pratica costantemente e incomparabilmente maggiori di quanto possano riscuoterne le politiche estere dei paesi occidentali, soprattutto quando questi accettano una qualsiasi forma di coordinamento sotto l'egemonia americana. Tale essendo il filtro ideologico con cui il Pci giudica la posizione degli Usa nel mondo, ci si può domandare perché la dirigenza comunista stia cercando ora di procurarsi in questo paese, non solo fra gli intellettuali ma anche fra i politici, una sorta di accondiscendenza, di beneplacito e di legittimazione alla sua marcia di avvicinamento al potere. A parte gli evidenti vantaggi tattici di questo tentativo, è innegabile che le « avances » fatte dal Pci potrebbero essere il sintomo di una più profonda, non opportunistica revisione dei travisamenti ideologici sopra delineati. Ma, a tutt'oggi, non vedo reali indizi che questa liquidazione sia stata avviata.

È solo alla luce di questi atteggiamenti discriminanti che si può valutare in modo non illusorio la relativa dialettica, o pluralità di posizioni che affiorano nella cultura comunista circa alcuni problemi internazionali. Vi è, per esempio, anche nel Pci qualche voce o spunto « mediterraneista »¹⁶, per la verità, mi sembra, secondario e meno rilevante che nella stessa Dc; e non provvisto comunque di un retroterra culturale più apprezzabile di quello, scarso e involutivo, che Stefano Silvestri ha identificato qualche tempo fa dietro tutte le teorizzazioni di un particolare ruolo mediterraneo del nostro paese. Il progetto europeistico è invece prevalente, più ampiamente elaborato e più prestigiosamente sostenuto. Sebbene nato e formulato assai più tardi dell'europeismo liberale e democristiano e anche di quello socialista, esso è riuscito ad assimilare assai duttilmente alcune delle idee forza che questi avevano già maturato (riconoscimento dei vantaggi del libero scambio, nonché del valore della solidarietà internazionale istituzionalizzata, ecc.). Il fine che la cultura comunista assegna al progetto europeo è quello di attuare, su una scala internazionale abbastanza vasta, un modello di civiltà originalmente diverso sia

¹⁵ R. LEDDA, *Se lo dicesse Gromiko*, « Rinascita », n. 45, 1975.

¹⁶ E. PEGGIO, *Un nuovo tipo di cooperazione mondiale*, « Rinascita », n. 18, 1975; e ISSAM EL ZAIM, *art. cit.*

da quello capitalistico liberale, sia da quello dei paesi a dittatura comunista¹⁷. Da un lato perciò essa presuppone che forze diverse, e in molti casi anche di matrice etico-politica assai lontana da quella comunista, possano cooperare a tale scopo, nel rispetto delle caratteristiche peculiari di ciascuna. Dall'altro postula che l'approdo di questo progetto debba essere un'Europa parimenti amica dell'Urss e degli Usa. Con ciò sembra ignorare che praticamente tutte le forze ritenute capaci di contribuire ad esso, se non rifiutano l'amicizia con l'Urss, nella misura in cui essa è praticabile, ritengono però ancora vitale, per un complesso di motivi, l'alleanza con gli Usa; e ritengono profondamente irrealistica questa specie di equidistanza. Come conseguenza di questa aporia, l'uropeismo comunista si trova perciò spesso a fare assegnamento non sui fattori internazionalisti e unificanti ancora presenti, malgrado tutto, nella vita del nostro continente, ma su fattori nazionalistici del tipo più dissociativo che sembrano però utili ad affermare l'autonomia nei confronti degli Usa¹⁸.

Il vizio radicale della cultura ideologica che sta alla base degli atteggiamenti comunisti in materia di relazioni internazionali è il rifiuto non dico di affrontare, ma di vedere i fatti che sono compendiabili nella definizione di socialimperialismo: ossia i pericolosi impulsi aggressivi espansivi e imperialistici che nascono dal carattere totalitario della società e dello stato sovietico. Nessun osservatore, studioso o politico occidentale li ignora; e i cinesi, nonché l'unico filone della stessa cultura russa che meriti udienza e rispetto su argomenti del genere, ossia quello dissidente, sembrano avere buone ragioni per considerarli addirittura il più importante e minaccioso fattore destabilizzante della situazione internazionale. Bisogna perciò riconoscere che fintanto che questo atteggiamento e quello descritto sopra circa gli Stati Uniti non vengono interamente modificati mancherà un criterio obiettivo per distinguere se le evoluzioni del Pci sui problemi internazionali siano puro pragmatismo tattico, un'edizione aggiornata del leni-

¹⁷ F. BERTONE, *L'iniziativa del Pci nell'Europa che cambia*, « Rinascita », n. 29, 1975; A. REICHLIN, *Il Pci e l'Europa*, ivi, n. 30, 1975; B. FERRERO, *Gli obiettivi della missione Tindemans*, ivi, n. 40, 1975; G. PAJETTA, *Per il socialismo in Europa*, ivi, n. 47, 1975; ed infine G. BOFFA, *Ma non è l'Europa dei popoli*, ivi, n. 49, 1975.

¹⁸ F. BERTONE, *La riconquista comunitaria della sovranità europea*, « Rinascita », n. 9, 1975.

nismo, ovvero qualcosa di più e di meglio. Ma bisogna riconoscere altresì che se tali evoluzioni saranno giustificate e sostenute dal travaglio critico e dallo sforzo culturale necessari a rovesciare i detti atteggiamenti, questo fatto sarebbe non solo una svolta nella storia italiana, ma una tappa importante nella storia europea. Fra quelle realtà e queste possibilità è oggi sospeso il revisionismo del Pci. Per il momento non si può fare a meno di rilevare che lo squilibrio fra il descritto dinamismo pratico e lo sforzo di revisione critica delle premesse culturali della propria politica è nel Pci enorme. Questo partito non ha mai portato a conoscenza della sua base, che lo ignora, il rapporto segreto di Kruscev. Non ha mai pubblicato il « Manifesto delle 2000 parole », in cui erano chiarite in modo esemplare le più profonde motivazioni morali e storiche dell'esperimento cecoslovacco. E sono solo degli esempi. Il grande problema di oggi è se tale squilibrio sarà colmato, o se esso permarrà come uno dei fattori più inquietanti dell'ambiguità e della pericolosa dissociazione della situazione italiana.

Il Partito socialista

Anche le posizioni dei socialisti italiani sui fatti e i problemi internazionali si presentano piuttosto eterogenee. In questa eterogeneità si possono individuare di volta in volta reticenze dovute alla soggezione verso l'enorme pressione ideologica e propagandistica del Pci, acritici accoglimenti di certi postulati e di certi miti del sinistrismo e del radicalismo occidentali, suggestioni dell'estremismo, errori dovuti alla oggettiva contraddittorietà dei disegni politici perseguiti dal partito. Il Psi infatti ospita contemporaneamente personaggi, e non di secondo piano, i quali promuovono manifestazioni che reclamano « via l'Italia dalla Nato, via la Nato dall'Italia », e osservatori e politici capaci di attente e spregiudicate analisi delle tendenze malsane della politica estera di Mosca¹⁹. La nostalgia per speciali rapporti dell'Italia con certi paesi emergenti, l'antiamericanismo pregiudiziale che vede e denuncia qualcosa di sinistro e oppressivo in ogni mossa della politica estera americana e considera gli Usa (dalla Cia alle multi-

¹⁹ L. VASCONI, *I nodi della politica internazionale*, « Mondoperaio », febb. 1975.

nazionali) come il maggiore responsabile delle difficoltà e delle distorsioni del nostro sviluppo nazionale, l'uso strumentale e oggettivamente filosovietico del concetto di imperialismo, sono tutti concetti abbastanza usati, o per lo meno sottintesi, o comunque non espressamente rigettati dai socialisti dei livelli intermedi e inferiori, specialmente quando partecipano a manifestazioni unitarie della sinistra. Ma la cultura socialista più qualificata contribuisce pochissimo a formularli e a diffonderli. Chi li genera è il vario leninismo imperversante alla sinistra del Psi, e chi li alimenta e propaganda è una certa intellettualità radicaleggiante che tende a usare questo partito come strumento per i propri disegni e come cassa di risonanza per le proprie idee, senza peraltro identificarsi con esso. Ci sono pochi dubbi d'altronde che chi realmente si avvantaggia di questa specie di inquinamento ideologico non è certo il Psi. Ma è necessario tener presenti queste commistioni, perché esse incidono fortemente sull'immagine del partito, perché sono un sintomo dei suoi complessi d'inferiorità e della debolezza della sua guida politica²⁰ e perché infine limitano moltissimo la capacità formativa e orientativa, a livello molecolare e di massa, del non trascurabile sforzo di riflessione che la cultura socialista sta facendo su molti problemi di politica estera.

Vediamo le luci e le ombre di questo sforzo. Intanto i temi che ho compendiato all'inizio come temi che nel dibattito italiano di politica estera definiscono, in certo qual modo, le cosiddette « scelte di campo » non sono in realtà sistematicamente « censurati » nella pubblicistica socialista. Non solo, per esempio, l'informazione sui fatti cinesi è ampia e del tutto obiettiva; ma si può dire anche che lo sforzo di comprendere e di spiegare le ragioni profondamente valide delle preoccupazioni cinesi circa il socialimperialismo, e della ricerca cinese di accordi atti a contrastarlo, giunge alla soglia di un'esplicita solidarietà. L'esigenza di una Europa socialista, in questo caso, trova l'ulteriore e importantissima giustificazione di poter così offrire alla Cina in questa ricerca un interlocutore diverso dalle molte forze conservatrici che aspirano a monopolizzare questa funzione. Neppure manca una valutazione del tutto realistica della doppiezza con cui i russi praticano la distensione, sia per il continuo potenziamento delle loro

²⁰ P. VITTORELLI, *La Nato nella crisi dell'equilibrio bipolare*, « Mondoperaio », giugno 1975.

forze militari, sia per l'inosservanza delle norme sui diritti umani; e in questi fatti si vede una grande delusione per l'Europa. Più in generale si può dire che la cultura socialista italiana ha molto chiara la nozione del totalitarismo sovietico come struttura di potere interno, e fermissima la condanna di esso e il rifiuto di qualunque forma di solidarietà o anche solo di transigenza verso di esso. Ma la considerazione dei dinamismi espansivi che esso tende a sviluppare verso l'esterno è discontinua, occasionale, imbarazzata. Mi pare che, nell'insieme, il concetto di socialimperialismo, con tutte le sue implicazioni, manchi. Entra qui in gioco forse ciò che ho chiamato una specie di rimozione inconscia. I fatti a cui esso rinvia sono tali invero da scompigliare profondamente i progetti, le previsioni e gli assunti a cui il Psi ispira la sua politica estera, pacifista non meno che europeista. Si pensi solo a tutti gli enormi problemi che apre l'ipotesi di un'autonoma difesa europea, se si riconosce che una difesa è necessaria contro i pericoli provenienti da est. E se questa autonomia militare non fosse possibile quali sarebbero le « chances » dell'auspicata Europa politica socialista?

La valutazione che i socialisti fanno della politica estera degli Usa è abbastanza complessa e presenta punti di rassomiglianza con le posizioni dell'ala « liberal » della stessa cultura americana. Certo essi ritengono che gli atti di « imperialismo unilaterale » degli americani vadano combattuti. Ma dalla tragica ritirata vietnamita essi non hanno ricavato per lo più la solita trionfale retorica antimperialistica ma quasi un senso di preoccupazione per la gravità della crisi e per il vuoto di prospettive in cui l'inevitabile sconfitta di impegni e di solidarietà sbagliate aveva piombato la massima potenza occidentale. E ne hanno ricavato anche un'esortazione a questa rivolta perché cambi atteggiamento verso le crisi sociali e politiche dei paesi ad essa collegati, perché non le accada più di imbarcarsi in battaglie di retroguardia cercando di ritardare corsi politici rinnovatori di situazioni nazionali divenute ormai insostenibili, perché infine non dimentichi che i governi putridi crollano malgrado gli appoggi che possono avere dall'esterno²¹. L'aspetto delle relazioni con gli Stati Uniti, verso cui essi si mostrano più critici per quanto riguarda il nostro paese, è ap-

²¹ L. VASCONI, *La strategia americana dopo il Vietnam*, « Mondoperaio », 1975.

punto la tendenza che esse hanno a congelare situazioni interne pericolosamente immobilistiche, offrendo una copertura a forze politiche sempre più chiaramente incapaci di governare in modo conforme alle sue esigenze di sviluppo. E per quanto riguarda l'Europa esse deplorano che la tendenza di certi paesi a intrattenere legami speciali con gli Usa sia un fattore essenziale dei ritardi della costruzione politica dell'Europa e dell'evidente inerzia o addirittura riluttanza che si è registrata in tante occasioni a procedere su questa strada ²².

Tali critiche sono indubbiamente fondate e anche politicamente stimolanti, ma unilaterali sul piano conoscitivo. Gli osservatori socialisti invero inclinano a trascurare alcuni fatti essenziali. Uno è, per esempio, che le relazioni con gli Usa non bloccano nessuna evoluzione e nessun avvicendamento interno in tutti i paesi dove su tali processi non incomba immanente il rischio oggettivo, al di là delle stesse intenzioni dei protagonisti, di poter innescare catastrofici sconvolgimenti degli equilibri internazionali. Quanto alla ricerca di legami bilaterali e preferenziali con gli Usa è inesatto vederli soltanto come una causa o addirittura come la causa dell'inerzia e dell'impotenza dell'Europa a costituirsi e ad agire come un'autonoma unità politica. Per troppi ed evidenti aspetti essa è anche l'effetto di resistenze rivelatesi intrattabili, entro le strutture sociali e politiche delle singole nazioni, ad armonizzarsi davvero nel creare tutte le condizioni obiettive di una politica unitaria verso il mondo esterno. E per altri aspetti, finalmente, essa è l'effetto della percezione di ostacoli finora irriducibili ad una non velleitaria autonomia europea nei campi fondamentali della difesa, della tecnologia e delle risorse naturali. Il rifiuto di esaminare realisticamente questi fatti pregiudica notevolmente l'efficacia operativa di quello che resta il criterio fondamentale della « politica estera » dei socialisti italiani: ossia l'europeismo.

Tale europeismo corrisponde a valori molto sentiti nella più genuina cultura socialista e profondamente radicati nella tradizione del partito. Non si può dire neppure che esso sia carente nell'indicare sul piano empirico le divergenze e le deviazioni delle singole politiche nazionali e i difetti delle norme e delle istituzioni

²² M. DELL'OMODARME, *Dove va l'Europa*, « Mondoperaio », aprile 1975; Id., *L'Europa e gli Stati Uniti*, ivi, gennaio 1975; Id., *L'Italia e l'Europa*, ivi, luglio 1975; e infine F. POLESSELLA, *L'Europa del Sud*, ivi, luglio 1975.

comunitarie che non solo paralizzano la crescita di una comunità politica dalla comunità economica, ma sembrano addirittura minare sempre più la vitalità e l'efficacia di questa. Su questi temi si possono leggere sulla stampa socialista cose assai penetranti. I limiti veri sono altri. Il primo consiste nel fatto che tutti gli ostacoli oggettivi a un successo strategico dell'europeismo che i socialisti vagheggiano non sono da essi esaminati a fondo. Sfugge di conseguenza la capacità che tali ostacoli hanno di condizionare e di soverchiare anche politiche nazionali e comunitarie che fossero, per ipotesi, assai meglio intenzionate e più sagge. Quale garanzia, solo per fare un esempio, avrebbe potuto dare l'Europa contemporaneamente a Israele e agli arabi per disinnescare e stabilizzare la situazione in Medio Oriente, anche se essa avesse deciso di affrontare unitariamente tale impresa? Il secondo limite è che quasi nessuna attenzione viene dedicata all'ipotesi (io direi alla fondata previsione) che la nuova Europa democratica non possa essere da sola un elemento pacificatore ed equilibratore; e sia costretta a vivere invece in un mondo brutalmente conflittuale, governato ancora e sempre da crudi imperativi della « Realpolitik », anche se per ragioni del tutto indipendenti dalla sua volontà ma comunque capaci di coinvolgerla e di travolgerla (si pensi al conflitto russo-cinese).

Tutti insieme questi limiti danno una coloritura fortemente idealistica allo sforzo che alcuni intellettuali del Psi stanno compiendo per definire una possibile e autonoma politica estera di questo partito. Tale sforzo, d'altra parte, si svolge sullo sfondo della scarsissima efficienza propagandistica del partito, della sua irrisolutezza nel fissare le differenziazioni a sinistra, della vasta diffusione nelle sue file di vassallaggi intellettuali verso altre forze. I suoi risultati sono perciò insoddisfacenti sul piano pratico. Non mi consta che l'interesse del partito negli ultimi anni sia stato mai mobilitato intorno a qualche grande tema di politica estera. Sorprende altresì che i socialisti, che pure per tante ragioni sarebbero partiti avvantaggiati, non abbiano intrapreso alcuna campagna di accreditamento del proprio partito all'estero come invece hanno fatto i comunisti. Si ha l'impressione che essi non riescano a identificarsi culturalmente senza profonde riserve con nessuna delle grandi forze politiche operanti in Europa; e che tendano ad appartarsene, cercando soprattutto all'interno la solu-

zione dei loro problemi. È forse anche per questo che il Psi fa ben poca politica estera in proprio (incontri, scambi informativi, iniziative autonome coerentemente perseguite, ecc.). Questi difetti si associano a quelli già esaminati nel togliere risonanza e capacità di orientamento politico a una linea di pensiero che sarebbe utile, non solo per il Psi ma per tutto il paese, sviluppare e approfondire quanto è ancora necessario.

Conclusioni

L'esame della cultura ideologica che sta dietro alla « politica estera » dei principali partiti italiani induce a dubitare fortemente delle conclusioni che si potrebbero trarre dalla constatazione che essi sembrano ormai consentire nell'accettazione dei vincoli internazionali in cui l'Italia è inserita. Se questo consenso non ha impedito che il nostro paese diventasse un membro sempre più disancorato, periferico e debole di tali associazioni è segno che esso era ed è incapace di determinare una convergenza di intenti e di opere, di avere cioè efficacia pratica. Quale può essere, per esempio, la validità di un europeismo che sia alibi al malgoverno? Sul piano della cultura è stato possibile scorgere quale eterogeneità sostanziale stia alle spalle dell'apparente consenso. Per quanto riguarda la gestazione culturale della politica estera, la situazione italiana è certo esattamente agli antipodi di tutte le possibili situazioni (che vanno forse considerate le più vantaggiose per un paese e, quali che siano le sue tendenze, come le più sicure e controllabili per i suoi interlocutori) nelle quali i dissensi concettuali e operativi sono chiaramente e onestamente enunciati e definiti, anche se sono fortissimi; ma sono invece comuni i valori etico-politici che ispirano l'azione. Ritengo che questo stato di cose, se non muta, sia suscettibile di accentuare tutti i fattori strutturali e funzionali di disuguaglianza e di allontanamento nel nostro paese dagli altri paesi occidentali. Se poi nella situazione internazionale si intensificassero le spinte conflittuali, apparirebbe in piena luce tutto il potenziale dissociativo e squilibratore che l'evoluzione della politica interna italiana e gli equivoci che vi sono alimentati già da oggi hanno maturato.

GERARDO MOMBELLI

LA POLITICA ESTERA NELLA STAMPA ITALIANA
(1966-1976)

Il « contesto » storico-politico

Interrelazioni assai strette esistono tra la storia, la tradizione e il ruolo internazionale di un paese e il modo con cui la stampa « segue » la politica estera. In Italia, la subordinazione, in termini culturali prima ancora che politici, degli affari esteri alle questioni interne è una caratteristica costante dalla Liberazione in poi, con l'eccezione rilevante dell'immediato dopoguerra¹. Allora, tra il '46 ed il '50, alla classe dirigente del paese si poneva un problema vitale, che in nessun modo era possibile rinviare o aggirare. Il reinserimento dell'Italia nel consesso internazionale aveva una priorità, per così dire, oggettiva. In seguito, definiti gli ambiti istituzionali e politici entro cui si attuava la nostra azione internazionale, l'interesse per la politica estera è progressivamente diminuito, e in sostanza ci si è accontentati di gestire con prudenza l'ortodossia più incolore, amministrando cautamente le garanzie e i riconoscimenti internazionali conquistati, e utilizzati come ulteriore elemento di controllo della situazione interna.

La diffidenza per ogni sorta di avventura — naturale e legittima reazione all'esperienza fascista — e la scarsa esperienza internazionale del paese e soprattutto della sua classe politica si saldavano con più recenti e più interessate pigrizie.

Dalle vicende politiche e dalla lenta evoluzione degli equilibri nazionali sono venute dunque scarse sollecitazioni a infrangere i tabù, ad aggiornare giudizi, a compiere una misurazione continua dell'interesse nazionale e degli obiettivi comuni in rapporto alle scadenze e alle scelte che via via maturavano.

¹ In termini strettamente « politici » tale subordinazione pare a noi un dato comune a tutti i paesi.

Le strutture dell'informazione

Le strutture dell'informazione di massa italiana sono, come a tutti è noto, recenti e fragili. I quotidiani hanno debole diffusione²; poca o nulla indipendenza economica; le riviste specializzate hanno poca influenza; le fonti di informazioni ufficiali — pubbliche e private che siano — presentano, per lo più, caratteri feudali o di sottogoverno; la televisione, infine, scopre soltanto ora, dopo venti anni di grigio conformismo e di disinvolta manipolazione e censura, il valore della « notizia ».

Oltre a questi connotati inequivocabilmente negativi ce ne sono altri di più ardua classificazione che sembrano comunque affermare l'esistenza di uno « specifico » italiano difficilmente confrontabile con le esperienze straniere a noi più vicine.

Abbiamo sei quotidiani di partito (record mondiale) le cui tirature, eccezion fatta per « l'Unità », sono insignificanti; quattro quotidiani di sport (record europeo), le tirature dei quali raggiungono invece, anche non tenendo conto della specializzazione, livelli di tutto rispetto e in qualche caso di tutto guadagno. I salari dei giornalisti sono tra i più alti d'Europa, così come i deficit dei bilanci delle aziende. I giornali regionali ricalcano di regola i criteri con cui sono fatti i quotidiani « nazionali », i quali a loro volta raramente hanno una reale distribuzione e diffusione in tutta la penisola. Inoltre la pratica di bilanci « in rosso » toglie talvolta il fastidio di rispettare certi limiti economici (e dunque si può disporre di corrispondenti in alcune attraenti capitali).

² Il tasso di diffusione dei quotidiani in Italia (146 copie ogni mille abitanti) è uno dei più bassi del mondo, distanziandosi non solo da quello « esemplare » della Gran Bretagna (479), ma anche da quello francese (238), da quello irlandese (234), da quello canadese o romeno (rispettivamente 211 e 173).

Qualche altro indice: il 39% su 40.000.000 di popolazione adulta italiana legge quotidiani; in Francia la percentuale raggiunge il 65%, in Gran Bretagna l'86%. La vendita totale delle circa 80 testate pubblicate in Italia era nel 1963 di 5.317.000 ed è salita in dieci anni a 6.187.000, con un aumento del 16,4% che è notevolmente più basso degli incrementi verificatisi in consumi comparabili (libri, settimanali, ecc.) e quasi inspiegabile se si tiene conto dell'espansione enorme della scuola a tutti i livelli nello stesso periodo. È peraltro vero che queste cifre globali nascondono le grandi differenze tra le varie regioni italiane, tra il sud e il nord dove le percentuali di diffusione sono assai vicine alle medie europee. Viene da domandarsi, ad ogni modo, se il « ritardo » (in termini di diffusione) della stampa italiana non sia ormai incolmabile, tenuto conto del boom degli audiovisivi che tendono a soddisfare da soli gran parte della domanda cosiddetta « documentaria ».

Un'ipotesi pare corretto avanzare. Le caratteristiche di mercato della stampa quotidiana in Italia non sono di ostacolo ad una presenza dell'informazione internazionale quantitativamente cospicua. Si tratta infatti di giornali a tiratura limitata, poco preoccupati di usare un linguaggio semplificato e di evitare argomenti complessi e difficili (come spesso accade siano quelli connessi con le questioni di politica estera), assolutamente in grado di respingere le tentazioni più corrive ad un certo gusto medio, che domanda personaggi popolari, avvenimenti vicini all'esperienza o alla fantasia di tutti.

L'ipotesi è confermata dalla realtà delle cose. Contrariamente a quanto molti ritengono, lo spazio riservato dai quotidiani cosiddetti nazionali e da quelli regionali o provinciali all'attualità internazionale è assai ampio in Italia. Ampio in valore assoluto e nel confronto con la stampa di altri paesi occidentali.

In Europa, ad esempio, i quotidiani a grande tiratura, che si rivolgono ad un pubblico enormemente più vasto, danno all'informazione dal mondo esterno una dimensione assolutamente minore. Per non parlare dei fogli regionali che si pubblicano in Francia o in Inghilterra³ che sono in maniera preminente interessati alla cronaca locale e solo in subordine nazionale.

La convinzione diffusa che la stampa in Italia sia più « parochial » che altrove deriva probabilmente dal prestigio di cui godono anche da noi alcuni grandi quotidiani in lingua francese e inglese (« Le Monde », il « Financial Times », l'« Herald Tribune ») che destinano effettivamente molte colonne ai fatti del mondo.

In verità, anche a non voler accettare come esauriente spiegazione il fatto che le società che li producono siano storicamente assai più « outward looking » della nostra, bisogna pure considerare che la peculiarità e la riuscita dei quotidiani in questione costituiscono un caso eccezionale anche nei paesi di origine. Inoltre — e ciò ha certamente una sua spiccata influenza — si tratta di imprese editoriali destinate, in parte, ad una « élite » che è già, per professione e gusti, transnazionale.

³ Con varie differenze il discorso vale anche per la Germania federale, il cui giornalismo costituisce un caso a sé, a cominciare dall'ora di « chiusura » (per legge i tipografi non possono lavorare la notte) e a finire sull'inesistenza di quotidiani « nazionali ».

Non è del resto un caso che gli inglesi abbiano, indiscutibilmente, il primato dell'informazione economica, i francesi con « Le Monde » quello dell'interpretazione minuziosa ed analitica degli avvenimenti internazionali « politici ». Né è un caso, infine, che gli americani abbiano realizzato il primo quotidiano europeo — potenzialmente — di massa ⁴. Per analogia gli italiani, se lo volessero (e se impiegassero una lingua diversa dalla loro), potrebbero assai bene, pensiamo, realizzare un'iniziativa giornalistica di livello internazionale specializzata nello spettacolo e nelle arti figurative.

Accontentiamoci quindi di quanto la stampa italiana ci fornisce di informazione internazionale ⁵ e domandiamo magari se ci riteniamo soddisfatti sul come ce lo fornisce. Per rispondere vediamo prima cosa s'intenda, giornalmisticamente parlando, per politica estera.

L'informazione dall'estero e sull'estero: alcune distinzioni

Lo schema di seguito proposto potrà forse servire per avere una visione d'insieme delle suddivisioni possibili nell'ambito del giornalismo che si occupa degli affari esteri.

A. Dal punto di vista dell'argomento possiamo avere:

1. La politica estera dell'Italia (« decision-making », politica economica e militare, presenza italiana nelle organizzazioni internazionali e sovranazionali, ecc.).

2. La politica estera degli altri paesi.

3. La politica delle istituzioni internazionali (Onu, Fao, Comunità europea, alleanze militari, ecc.).

4. Gli avvenimenti interni di altri paesi (che sono « presuppo-

⁴ L'« Herald Tribune » raggiunge complessivamente tirature che lo porrebbero, in Italia, ai primi posti.

⁵ Rileviamo tuttavia che all'aumento delle pagine avvenuto in questi ultimi dieci anni non ha corrisposto un incremento adeguato della parte estera. Il « Corriere della Sera » nel 1966 usciva di regola a 20 pagine (la domenica 22) e concentrava le corrispondenze dall'estero, oltre che nella prima, nella quinta e nell'ultima (le recentissime). Oggi che le pagine superano le 24 (la domenica anche 32) lo spazio riservato agli affari esteri è rimasto — grosso modo — lo stesso. Analogo discorso può farsi per la « La Stampa », « Il Messaggero » ed altri. Vero è che si sono estese, in molti casi introdotte ex novo, nel frattempo le rubriche economico-finanziarie che ospitano di frequente « pezzi » sull'estero. Ma di ciò parleremo più innanzi.

sto » di politica estera e in genere commentati da giornalisti specializzati).

5. Economia e finanza (attività degli enti economici internazionali, delle multinazionali, delle imprese, ecc.).

B. Dal punto di vista tecnico-giornalistico:

1. Il pastone, relativo all'attualità politica complessiva in un paese determinato.

2. Singole notizie o corrispondenze su un unico tema.

3. La « Newsanalysis ».

4. Gli editoriali e la discussione ideologico-dottrinale.

5. L'inchiesta a più puntate e/o l'intervista.

C. Infine, dal punto di vista geografico e politico:

1. Le superpotenze.

2. L'Europa occidentale.

3. I paesi comunisti.

4. Il Mediterraneo.

5. I paesi in via di sviluppo.

Come si vede una grande varietà di forme giornalistiche, a cui si fa normalmente fronte con mezzi umani e tecnici diversi: la redazione e le attrezzature documentarie, la rete di corrispondenti, le agenzie, gli esperti.

È certo che l'estendersi continuo del numero di paesi e problemi in grado di influire più o meno direttamente su una singola comunità nazionale sottopone ad una notevole fatica gli operatori dell'informazione, mette in crisi la figura tradizionale del corrispondente, assegna ai « desk-men » e ai coordinatori delle redazioni compiti sempre più gravosi. Infatti, l'aumentato flusso di notizie impone una selezione difficile che richiede competenze specifiche e capacità di raccordare con continuità le novità internazionali alle sensibilità e alle esigenze della comunità nazionale in cui ci si trova.

A noi pare che in Italia l'informazione di tipo tradizionale (e in particolare quella che abbiamo indicato sotto A. 2, A. 4, B. 2, B. 5, C. 1, C. 3) sia copiosa e sufficiente, a volte addirittura eccessiva rispetto alla capacità della classe dirigente di operare sintesi valide sul piano culturale e su quello politico. Per contro le possibilità e le valenze offerte dalle formule e dalle tecniche giornalistiche

che nuove sono ancora troppo scarsamente sfruttate. Inoltre l'interesse verso le istanze internazionali, in cui frequentemente si manifestano (anche se non si « formano ») orientamenti e tendenze politiche nuove, appare poco sviluppato.

La « qualità » dell'informazione

Dopo ciò che si è detto dovrebbe essere chiaro quanto sia complesso giudicare la « qualità » dell'informazione internazionale sulla stampa italiana in base a criteri rigidi ed astratti ed a volerne misurare l'efficacia in termini puramente aneddotici.

Chiunque, per una qualche ragione, abbia dovuto di recente sfogliare le collezioni dei quotidiani italiani precedenti la « svolta » degli anni '70, si sarà sorpreso a constatare, come è capitato a noi, quanto poco stimolante fosse la lettura della stampa indipendente fino a qualche anno fa. Una gerarchia delle notizie rispettata con rigida e burocratica fissità; una prudenza assoluta rispetto alle fonti meno ortodosse; un'impaginazione confusa; una drammatizzazione degli avvenimenti di spicco, più preoccupata di impressionare che di riflettere la complessità e le contraddizioni della realtà. In un tale contesto come pretendere che all'informazione internazionale fosse riconosciuto il ruolo che le spetta e fosse riservato un trattamento più accurato? Se eccezioni ci sono state — e ce ne sono state — esse dipendono dalla personalità di singoli giornalisti, non dal « modo di fare » i giornali, e non a caso, del resto, si riscontrano più numerose tra le corrispondenze dall'estero (la « scoperta » dell'Unione Sovietica di Arrigo Levi e Alberto Ronchey, le analisi della politica Usa fatte da Ugo Stille...) che non nella parte redazionale.

Non v'è dunque alcun dubbio sul fatto che il giornalismo degli anni '50 e '60, il giornalismo della reticenza come qualcuno ha detto, sia stato investito da spinte di radicale rinnovamento che ne hanno profondamente trasformato lo stile e i contenuti ⁶. Non è qui

⁶ Scrive Ernesto Galli della Loggia: « ...Chi ricorda la situazione di appena pochi anni fa non può fare a meno di ricordare... l'avvento anche in Italia di una libera stampa d'informazione decisa ad occuparsi con voce spregiudicata delle cose del paese. Da questo punto di vista la svolta attuata nel 1972 dal "Corriere della Sera" sotto la direzione di Piero Ottone rappresenta una frattura tra le più signi-

il luogo per discutere come tutto questo sia avvenuto, né di domandarci perché tale processo, che ha sicuramente preso l'avvio dalla « rivoluzione » dei settimanali, si sia sviluppato lasciando immutate certe strutture portanti, svolgendosi cioè prevalentemente per linee interne.

Più pertinente è notare che le trasformazioni avvenute, anche per il modo in cui si sono espresse, hanno coinvolto in maniera esplicita e sostanziale soprattutto la politica interna, in tutti i suoi aspetti, e molto meno quella estera. Una spiegazione semplice risiede nel fatto che quest'ultimo settore ha possibilità di « commercializzazione » inferiori. È pur vero, come ricordavamo in precedenza, che la limitata diffusione dei quotidiani indipendenti (che li fa essere tutti, in termini di mercato, dei « quality papers »!) permette di dedicare all'informazione internazionale uno spazio considerevole. Ma ciò non implica automaticamente l'adozione di un'ottica aggiornata o la scelta giusta degli argomenti prioritari.

Inoltre, anche se mai in Italia si è attuato un progetto giornalistico avente l'obiettivo dichiarato di raggiungere fasce nuove di lettori, un certo grado di competitività esiste tra i maggiori quotidiani⁷. E rispetto a tale competizione il tema « politica estera » ha una influenza marginale.

Se così non fosse noi oggi dovremmo poter disporre di conoscenze molto più organiche e di notizie continuamente aggiornate sul funzionamento ed i comportamenti di quella parte dell'amministrazione pubblica nazionale che intrattiene rapporti regolari con l'estero, sulla politica militare, sull'azione internazionale dei sindacati e dei partiti politici, per fare alcuni esempi soltanto. Invece, in queste direzioni, molto resta da fare, nonostante la disponibilità di energie intellettuali professionali perfettamente all'altezza del compito.

C'è poi una spiegazione connessa alla crisi attraversata dall'Italia

ficative rispetto al passato anche recente » (AA.VV., *L'Italia contemporanea*, Torino 1976, p. 432).

La data citata segna anche a nostro giudizio una modifica delle posizioni relative occupate dai maggiori quotidiani del nostro paese. Con lo spostamento « a sinistra » — anche per quanto riguarda l'informazione internazionale — del « Corriere della Sera » e del « Messaggero », « La Stampa » di Torino cessa di essere il quotidiano più « aperto », accentuando anzi, con coerenza, le caratteristiche di foglio moderatamente conservatore, rispetto a quelle moderatamente « liberal ».

⁷ L'eccezione più nota e più vera resta quella de « Il Giorno », di Gaetano Baldacci.

che evidenzia una situazione per molti versi paradossale. Mai come in questi ultimi anni — che sono stati e che restano di lacerazione sociale e di contrapposizione vivace tra le forze politiche — si è andata configurando una larga convergenza sul terreno delle opzioni fondamentali di politica estera.

Tutto ciò si verifica — ecco il paradosso — mentre i riferimenti e i contesti internazionali tradizionali vivono una fase di grande debolezza non riconducibile a difficoltà congiunturali. E non solo. Secondo l'avviso di molti, una delle incognite che restano da risolvere — nella prospettiva di una riconquista della stabilità politica e della ripresa dello sviluppo economico — è l'atteggiamento delle maggiori potenze in caso di ingresso pieno dei comunisti nell'area di governo.

Non stupisce allora che i responsabili dell'informazione, quelli almeno che non sono schierati dietro trincee di comodo o non accettano disinvolute forzature, si trovino in un imbarazzo che si traduce in incertezza e contraddittorietà di analisi e di informazioni.

Sul piano più circoscritto della tecnica o della cucina giornalistica sembra a noi che nelle pagine internazionali ricompaiano ancora più frequentemente che altrove vizi che si dice di combattere ed abitudini ufficialmente abrogate. Citiamone qualcuna.

La tendenza a non separare con sufficiente chiarezza il fatto iniziale dagli svolgimenti successivi, sì da sacrificare « l'autosufficienza » di ogni singola notizia col rinvio a precedenti che, troppo spesso, non sono mai stati raccontati. La documentazione e il raccordo tra diversi avvenimenti, poiché non sono tempestivi, fanno perdere di vista il peso reale dell'informazione e non ne spiegano l'impatto su un determinato aspetto della vita economica o istituzionale del paese. La discontinuità, infine, nel seguire vicende che si prolungano nel tempo e nell'informare sull'attività di importanti organismi rende la lettura notevolmente astrusa ai non addetti.

Una valutazione nettamente positiva deve d'altra parte ricevere l'introduzione, relativamente recente e relativamente generalizzata, delle pagine economiche. È ben vero che le esperienze fin qui condotte non sono tutte egualmente soddisfacenti, ma se si ricorda che a metà degli anni '60 solo pochissimi quotidiani tenevano regolarmente rubriche finanziarie — che ospitavano soprattutto bol-

lettini di borsa — si è in grado di misurare tutta la portata della novità. I meriti di questo particolare tipo di informazione sono in effetti molteplici. Essa trasforma nello stesso tempo giornalista e lettore. Al primo offre una specializzazione che tende a ridurre l'influenza negativa del professionista « tuttofare ». Al secondo comincia a insegnare che gli affari non sono esclusiva e riservata competenza dei « possidenti » e della destra, ma materia che riguarda ogni cittadino.

Oltre a ciò e su un terreno più concreto, l'informazione economica ha consentito un recupero ed una utilizzazione più estesa di parte dell'attualità comunitaria che in passato era di difficile collocazione (eccezion fatta per le invocazioni genericamente europeistiche, o le rituali lamenti antigolliste), e che pertanto era emarginata, spesso contribuendo a rendere meno « partecipata » la presenza italiana al processo di integrazione europea, con le negative conseguenze che conosciamo ⁸.

Alcune verifiche

All'inizio abbiamo elencato le ragioni « tecniche » che rendono arduo un lavoro puntuale e comparativo sull'interesse e sulla copertura degli affari esteri nella stampa quotidiana del nostro paese. Ma ci sono anche ostacoli di altro tipo che inducono a cautela nelle rilevazioni e nelle comparazioni.

I dieci anni alle nostre spalle non sono certo quelli in cui si è realizzata la trasformazione strutturale della società italiana, non sono cioè gli anni del boom e dell'industrializzazione (incompiuta) del nostro paese. Sono però il periodo in cui, in maniera più esplicita, si sono fatte sentire le conseguenze « sovrastrutturali » della fase precedente di espansione economica. Scuola, mass-media e istituzioni civili hanno conosciuto trasformazioni profonde, attraverso momenti di revisione autocritica o addirittura di dura contestazione interna.

Nella scena mondiale e nello stesso arco di tempo si produceva-

⁸ Il gruppo dei corrispondenti italiani a Bruxelles è oggi pressoché raddoppiato rispetto al '66. E anche la scala di importanza delle capitali ha subito variazioni connesse al rilievo nuovo assegnato all'informazione economica.

no mutamenti altrettanto decisivi, ma con ben più lenta progressione e con obiettivi assai meno facilmente decifrabili e decifrati.

Sarebbe dunque poco accorto chi volesse rapportare questa o quella novità specifica dell'informazione giornalistica specializzata ad una sola spiegazione o causa, poiché ciò che è venuto modificandosi è l'intera realtà sociale del paese, a livelli e con risultati non sempre coincidenti.

Con questa avvertenza cercheremo di compiere qualche rapida verifica su alcuni casi campione, per ottenere qualche pezza giustificativa al discorso sin qui condotto.

Crisi comunitaria del 1965-66 e del gennaio-febbraio 1974. – La lunga crisi della Comunità europea del 1965-66 (originata dalle proposte della Commissione sul regolamento finanziario agricolo e sul rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo) e quella dell'inizio del '74 (nel contesto della crisi energetica e in seguito alla fluttuazione del franco francese) si svolgono con protagonisti e scenari assai diversi, ma hanno in comune la posta in gioco, rappresentata dalla scelta tra sviluppi divergenti del processo di integrazione, e il preminente interesse dell'Italia. Per questa ragione possono essere presi in considerazione congiuntamente.

L'avvio dei negoziati del 1965 in sede di Consiglio dei ministri del Mercato comune e le prime fasi del dibattito sono relegati nelle ultime pagine dei quotidiani maggiori e liquidati con poche righe dei corrispondenti a Bruxelles (« La Stampa » del 15 giugno 1965, a p. 12 nella rubrica « Borsa Economia e Finanze »: *Fanfani e Ferrari-Aggradi a Bruxelles*. Il « Corriere della Sera » del 15 giugno 1965, nella pagina economica: *Si discute il finanziamento della Pac*). Si sbaglierebbe tuttavia a immaginare che in quei giorni l'attenzione preponderante fosse sugli affari interni che per la verità allora come oggi fornivano occasioni di notizie e di polemiche continue. Dal 15 al 30 giugno nel periodo delle riunioni europee, più volte le prime pagine del « Corriere » e della « Stampa » sono state interamente dedicate agli avvenimenti internazionali. Qualche esempio. « La Stampa » del 18 giugno 1975: in prima pagina troviamo tre articoli sulla ripresa a Wall Street, il Vietnam, una corrispondenza su Johnson; sulla « Stampa » del 29 giugno 1975 troviamo sempre in prima pagina pezzi su Brandt a Roma, la situazione inglese, la situazione in Algeria. Solo nell'ultima pagina

laconicamente si annuncia « la ripresa delle discussioni sul Mec verde ».

Insomma bisogna arrivare alla rottura (2 luglio) perché la crisi comunitaria sia raccontata agli italiani col rilievo che merita. La « Stampa » pubblica il primo editoriale sull'argomento lo stesso giorno: è un fondo di Vittorio Gorresio che invita alla moderazione e che cita, chissà perché in francese, una frase che il generale de Gaulle è dubbio abbia mai pronunciato: « et bien, le Mec mourra de sa belle mort »⁹.

In tutta questa prima fase la sola « analisi » che opportunamente comprenda elementi di informazione e di valutazione interni è un editoriale non firmato del « Corriere della Sera » (4 luglio 1965) dove si attacca l'eccessivo ottimismo del ministro degli esteri Fanfani e gli entusiasmi sbagliati della sinistra socialista.

Alla ripresa dei negoziati, il gennaio dell'anno successivo, la stampa italiana si mostra più pronta e preparata. I grandi quotidiani offrono un panorama sufficientemente ampio delle posizioni dei paesi membri, mobilitano le grandi firme (Alberto Ronchey va a Bruxelles per « La Stampa », Domenico Bartoli per il « Corriere »), accompagnano le cronache delle sedute e degli incontri con analisi globali (per esempio Ferdinando Di Fenizio sulla « Stampa » del 4 gennaio 1966), in alcuni casi (« Corriere della Sera », 28 gennaio 1966) arrivano a dare dettagli sulle posizioni interne ai partiti sulla crisi.

I titoli della conclusione della vicenda (30 e 31 gennaio 1966): *Compromesso tra i Sei ; Ridotte le pretese della Francia; Salvato il Mercato Comune a prezzo di qualche sacrificio...* (generalmente in prima pagina).

Che dire di questo « coverage »? Che esso conferma quanto siamo venuti dicendo: approccio tradizionale, ritardo nell'apprezzare la crucialità della crisi, troppo saltuarie notizie sulla parte nascosta dell'iceberg (la discussione sulla posizione italiana), non molto frequenti i tentativi di uscire dalle tracce interpretative fornite dal governo.

Otto anni dopo l'importanza della decisione francese di far flut-

⁹ Mec nel linguaggio corrente ha un significato preciso che non ha tuttavia nulla a che vedere con l'integrazione europea.

Di passaggio è doveroso segnalare un indiscutibile progresso: l'uso di questa sigla, sbagliata, è ormai ridotto al minimo, sulla stampa italiana.

tuare il franco e la gravità della crisi comunitaria sono colte con tempestività, esaminate da molteplici punti di vista — tattico e strategico, economico e politico — seguite con continuità e disinvoltura. Disinvoltura che ha naturalmente valenze ambigue. In una prima accezione vuol dire franchezza di giudizio e diminuita tendenza ad esorcizzare paure e pericoli scaricando su qualche bersaglio di comodo tutti i peccati e le accuse. « Ora tutti si domandano dov'è l'Europa; che fine ha fatto il "serpente"; che fine faranno i disegni di Unione economica e monetaria con i cambi fissi o addirittura la moneta unica. L'Europa non c'è perché non c'è mai stata nemmeno nelle intenzioni », scrive Cesare Zappulli (« Corriere della Sera », 22 gennaio 1974). Gli fa eco Alberto Ronchey (« La Stampa », 23 gennaio 1974) notando che « il sistema europeo che ha perso prima la sterlina e la lira e poi il franco francese è un serpente senza capo né coda che comprende solo il marco, le monete del Benelux e le tre corone scandinave. I prezzi agricoli europei sono di nuovo in discussione ».

La « disinvoltura » diventa invece in altri casi semplice faciloneria come mostra il seguente brano dell'« Espresso » (27 gennaio 1974): « La prima conseguenza riguarda la Comunità europea. Era già da mesi in uno stato larvale. Da sabato scorso non esiste più né di fatto e neppure di nome, se non si vuol fingere l'ipocrisia oltre i limiti del consentito. Inutilmente la Commissione Ortoli si riunisce e lancia fulmini su Giscard, inutilmente i ministri del Consiglio comunitario continuano a salmodiare le loro litanie sull'Unione economica: la Comunità è finita, non rimane che seppellirla con un minimo di decoro ma anche con raccomandabile rapidità, perché a questo punto averne i rottami tra le gambe non fa altro che creare intralci e difficoltà supplementari... ». Tra questa citazione e le precedenti corre una differenza di tono che mette a nudo non la sparizione ma il permanere di lontani complessi rispetto ai problemi internazionali.

Comunque, in linea generale, cronache e commenti di stampa alla crisi del '74 riflettono un tentativo reale di comprendere l'accaduto e di valutarne conseguenze e prospettive. Persino i fogli di partito faticano ormai ad indirizzare la polemica dentro gli schemi consueti; si veda in proposito il botta e risposta tra « l'Unità » e « La Voce Repubblicana » nei giorni seguenti la conclusione della Conferenza di Washington sull'energia (febbraio 1974).

Vertice di Parigi (ottobre '72) e vertice di Roma (dicembre '75). — Il vertice di Parigi dell'ottobre '72 si pone al culmine di un periodo « di tensione europea creatrice » e consacra l'avvio della grande Comunità a Nove.

Si spiega perciò l'attenzione e il rilievo con cui la riunione parigina è seguita da tutta la stampa europea. La partecipazione dei giornalisti italiani è massiccia: tutti gli specialisti di cose comunitarie sono presenti. Ronchey, Pieroni, Pirani, Jacoviello, Gozzano, Busdraghi...

I responsabili politici si affrettano a tirare bilanci positivi delle discussioni tra i nove capi di stato e di governo; spetta pertanto ai giornalisti impedire con cauti commenti il dilagare di una euforia esagerata. La crisi degli anni successivi — come abbiamo visto — si incaricherà presto di dar ragione agli editorialisti più guardinghi. Ad essi non sfugge la validità degli impegni assunti a Parigi in termini di programma di lavoro della Comunità; ma ad essi sono anche evidenti le debolezze istituzionali e i rischi connessi ad una mancata affermazione di identità e personalità europea di fronte alle superpotenze. Ecco, se si volessero distinguere le posizioni di maggiore spicco tra i critici del vertice, si potrebbe attribuire agli europeisti più « antichi » la tesi della priorità del rafforzamento istituzionale e a quelli più recenti la richiesta di una « indipendenza europea ». Aveva scritto il « Corriere della Sera »: « data la nostra rinuncia a discutere come continente il futuro dello stesso continente, c'è poco da stupirsi che nessuno abbia pensato di invitarci alle trattative Salt che riguardano gli armamenti nucleari. Tutti sanno qual è il senso di queste trattative. Americani e sovietici si preoccupano per il bene di tutti che non esploda un conflitto nucleare. Tuttavia, se il peggio dovesse accadere, essi si preoccupano che le circa 10.000 testate atomiche appostate nel nostro continente distruggano eventualmente gli stati dell'Europa occidentale e di quella orientale, ma non la Russia e gli Stati Uniti... la necessità di avere non diciamo una forma di governo europeo, ma una sola voce, una sola volontà politica è chiara. Ma mentre si deciderà del nostro futuro e della stessa nostra sicurezza, noi saremo occupati a stendere un rapporto che sarà discusso verso il 1976 da un vertice che rinvierà le decisioni a chissà quale comitato, per decidere chissà quale forma di "Unione" ». Gli risponde Alberto Jacoviello dalle colonne dell'« Unità » (27 ottobre 1972).

« Cosa si attendeva? Che improvvisamente con un colpo di bacchetta magica i Nove rompessero la subordinazione agli Stati Uniti e proclamassero l'Europa occidentale indipendente? Non sono stati gli editorialisti del "Corriere della Sera", tra gli altri, a riempire migliaia di colonne di piombo, in questi anni, per dimostrarci la necessità vitale dell'appartenenza dell'Italia e dell'Europa occidentale all'Alleanza atlantica? ». Su « La Voce Repubblicana », d'altra parte, Francesco Brancoli B. scrive il 25 ottobre: « Il problema cardinale, il futuro assetto istituzionale della Comunità, non è stato neppure affrontato... ».

Il dibattito a più voci, di cui abbiamo dato solo qualche frammento, segnala l'apparizione, nella pubblicistica italiana, dei primi chiari segni di un processo di dislocazione politica già iniziato che porterà, in una fase successiva, al venir meno della certezza sulla coincidenza di interessi e prospettive tra Europa e Stati Uniti. La nuova consapevolezza degli equilibri internazionali sarà destinata a crescere, nella stampa come nella politica, a volte più timidamente nell'una che nell'altra, e a provocare ulteriori polemiche oltreché divisioni diverse da quelle del passato.

Il Consiglio europeo di Roma, per quanto riguarda la stampa italiana, si presta soprattutto ad una considerazione. La riunione ha ricevuto un notevole risalto, ma se si tien conto del luogo, della presidenza italiana e dell'ordine del giorno, si può affermare che la « copertura » giornalistica, quantitativamente e qualitativamente è stata inferiore all'attesa. I risultati sono stati commentati in modo piuttosto freddo, nonostante che l'elezione diretta del Parlamento europeo fosse una antica rivendicazione italiana, ormai pienamente condivisa da tutte le forze politiche costituzionali. È probabile che il ridimensionamento dei successi del vertice di Roma sia da attribuire a una sorta di stanchezza verso i rituali comunitari e di scetticismo sulle possibilità reali di raggiungere una fase di più matura integrazione politica ed economica. Che la decisione di eleggere direttamente il Parlamento europeo apra la via all'Europa dei popoli, come hanno sostenuto numerosi leaders politici, è certo un'affermazione che attende ancora oggi, mentre scriviamo, una definitiva conferma. Il « realismo » dimostrato da diversi commentatori non è pertanto, di per sé, da condannare: sarebbe augurabile in ogni caso che l'emotività giustamente abbandonata nel giudicare le vicende comunitarie non si trasformasse in una sorta di personale

« insofferenza » dei giornalisti. Anche perché essa va a scapito di una buona informazione su argomenti non particolarmente eccitanti, e tuttavia fondamentali per il progredire dell'integrazione. (È il caso, al Consiglio di Roma, delle discussioni sul bilancio comunitario, poco e male riferite).

La Conferenza sulla sicurezza europea (luglio 1973 - luglio 1975). – L'inaugurazione e lo svolgimento della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione economica in Europa¹⁰ permettono forse meglio di altri grandi negoziati internazionali di misurare le reazioni della stampa italiana ai mutamenti verificatisi nei rapporti mondiali e la capacità che essa dimostra di presentare all'opinione pubblica trattative non tradizionali, non tradizionali nonostante i frequenti paragoni con il Congresso di Vienna a cui molti giornalisti si lasciano andare.

L'impegno di informazione è all'inizio assolutamente adeguato: inviati speciali e prime pagine, mappe e tabelle illustrative, echi e commenti dalle capitali importanti. Aldo Rizzo (« La Stampa », 10 luglio 1973) espone in questo modo il senso della Conferenza: « Nel sistema europeo che si delinea, la "Realpolitik" vuole che ci sia posto per tutti i regimi; ma il sistema sarà inutile, nel migliore dei casi, se non significherà il principio, almeno, di un miglioramento della qualità di vita per tutti gli europei. L'Occidente democratico ha la forza contrattuale per consentirlo, il problema è saperla usare ».

E in maniera assai più rigida Enzo Bettiza (« Corriere della Sera », 8 luglio 1973): « È quasi superfluo ricordare che nel pensiero diplomatico sovietico la distensione con l'Occidente venne concepita fin dai tempi di Lenin come un fatto dialettico. La guerra fredda è stata un arretramento della guerra calda; adesso la pace calda che sembra uscire dalla Conferenza di Helsinki è indubbiamente un arretramento pacifico rispetto alla guerra fredda. Ma nella strategia della politica estera di Mosca si tratta pur sempre di periodizzazioni alternate di una medesima lotta ».

Anche qui, come in altre occasioni, le posizioni più aperte, più disposte a prendere realisticamente atto delle novità internazio-

¹⁰ La Csce si apre a Helsinki il 3 luglio 1973 e si chiude il 30 luglio 1975, dopo anni di incubazione e lunghi mesi di preparazione diplomatica.

nali cercano di costruire un discorso positivo e propositivo mettendo al centro delle analisi i ruoli possibili e necessari dell'Europa unita. Non è un caso che « La Stampa » di Torino ospiti in questo stesso periodo un lungo dibattito sui problemi dell'integrazione militare dei Nove con interventi di Stefano Silvestri, Emanuele Gazzo, Roberto Guidi e altri; interventi che saranno poi riassunti in un articolo dello stesso Rizzo del 14 luglio.

La seconda sessione della Conferenza, che ha luogo a Ginevra, nel settembre successivo, è invece trattata con un certo distacco, se si esclude « La Stampa », e dopo le prime battute è rapidamente confinata nelle pagine interne.

La Csce ritorna agli onori della cronaca e delle prime pagine soltanto nella fase finale che si concluderà, come abbiamo visto, alla fine del luglio 1975. Il felice esito dei negoziati e l'annuncio della solenne cerimonia finale sono dati dal « Corriere della Sera », cioè dal maggiore giornale italiano, in una breve corrispondenza del 15 luglio 1975. L'argomento è poi ripreso da un editoriale di Frescobaldi il 28 che sintetizza in questo modo il significato del documento di imminente approvazione: « Un giudizio corrente vuole che ciò significhi in pratica il riconoscimento della divisione dell'Europa in zone di influenza ». Qualche giorno dopo « La Stampa » in un editoriale dal titolo *Distensione difficile scommessa* a firma di Rizzo (30 luglio 1975) scrive: « Dunque è stato un errore dare a Brežnev ciò che chiedeva, a cominciare dall'idea stessa di questa Conferenza? Si può osservare che alla fine non si è fatto che ratificare uno stato di cose che era comunque immodificabile... ».

Due osservazioni, una politica ed una di tecnica giornalistica.

Il panorama delle opinioni della stampa indipendente è molto più omogeneo e convergente nella fase conclusiva che in quella di avvio.

Con qualche piccola eccezione la stampa indipendente ha avuto un comportamento contraddittorio dal punto di vista della funzione informativa e documentaria. Ha fornito editoriali in cui erano ripresi gran parte degli interrogativi posti dai negoziati, ma, schivando con scrupolo i « rappels », cioè i raccordi temporali e di materia e non pubblicando i testi o le sintesi dei documenti, ha reso incomprensibile al lettore medio una buona parte delle difficoltà superate e dei compromessi raggiunti e soprattutto gli ha reso impossibile di farsi un'opinione diretta e personale. Credia-

mo di conoscere le esigenze e le schiavitù dei quotidiani e tuttavia riteniamo che le spiegazioni ripetute e l'atteggiamento didascalico della stampa di tradizione anglosassone siano un indice di vero rispetto dell'opinione pubblica e di « servizio » ai lettori.

Qualche considerazione conclusiva: editorialisti e direttori

Dieci anni orsono i commentatori delle vicende internazionali erano un'esigua pattuglia di uomini di cultura la cui formazione intellettuale risaliva al periodo tra le due guerre. Aldo Garosci, Luigi Salvatorelli, Augusto Guerriero e Umberto Segre, al di là delle differenze ideologiche e politiche certo non irrilevanti, fondavano tutte le loro analisi ed interpretazioni su di un solido argomentare storico e giuridico. Su di un altro versante il filone che potremmo definire edificante consumava gli ultimi suoi spazi e il « Messaggero », ancora nel 1966, in un editoriale pasquale intitolato *Speranze di pace*, poteva scrivere: « È un Santo Rito che si perpetua nei secoli quello della Pasqua di Risurrezione... ».

Oggi i fervorini sono poco frequenti, anche sulla stampa di partito, e gli editorialisti — diventati nel frattempo un gruppo cospicuo — utilizzano con disinvoltura l'economia e la sociologia, l'analisi del linguaggio e quella dei sistemi. La lettura della stampa estera ha cessato di essere riserva di caccia di pochissimi e l'approccio interdisciplinare, quando non è un aggiornato pretesto per confondere o nascondere le opinioni, contribuisce ad arricchire commenti ed editoriali. Dove i quotidiani non hanno gran che mutato abitudini è nell'interpretazione dei fatti economici. Libero Lenti e Ferdinando Di Fenizio sono stati rimpiazzati da uno stuolo di professori più giovani, gli Andreatta, gli Spaventa, i Prodi, i Forte, i Lombardini... che sono meno noiosi, meglio comprensibili, impegnati ma sempre cattedratici. È un uso che non ha riscontro altrove.

Negli Stati Uniti e in Europa si scomodano gli accademici solo in via eccezionale. Ciò non significa naturalmente che la soluzione italiana sia del tutto stravagante: essa è del resto anche determinata dalla penuria di buoni giornalisti economici. Il ricorso al « professore » d'altra parte accresce il prestigio del giornale e garantisce di regola una corretta impostazione scientifica. Ciò che a

noi pare in certo modo improprio è l'appalto sistematico del commento ai teorici universitari, perché è a loro di norma difficile essere sul luogo dell'avvenimento, specie se internazionale, e perché, il più delle volte, essi mancano di una esperienza diretta o ravvicinata dei meccanismi concreti e delle prassi dei rapporti economici internazionali. Qualche tempo fa un docente, insigne, scrisse su un quotidiano milanese un articolo in cui proponeva una serie di emendamenti alla politica agricola comunitaria. Il contributo era legittimo e anzi benvenuto, considerati gli innumerevoli difetti e il cattivo funzionamento della politica agricola comunitaria; senonché le regole che il critico suggeriva di modificare o abrogare non corrispondevano per nulla a quelle effettivamente in vigore.

All'attivo delle trasformazioni di questi dieci anni, dal punto di vista che qui ci interessa, vogliamo infine citare i cambi avvenuti nella direzione di testate illustri. I direttori a cui ci riferiamo hanno tutti, a differenza dei loro predecessori, una consistente esperienza professionale internazionale. Domenico Bartoli, Alfredo Pieroni, Piero Ottone e Arrigo Levi anche per questo rappresentano un modo più moderno di fare giornalismo.

La Rai e l'Ansa

La Rai e l'Ansa costituiscono per numero di addetti e per estensione della rete di ascolto e di utenza le due più imponenti strutture dell'informazione in Italia. Ciò spiega il ruolo primario che esse mantengono nella formazione dell'opinione pubblica, nonostante il sorgere, in tempi recenti, di iniziative nuove — come agenzie di stampa e stazioni radiotelevisive private — che tendono a sottrarre loro influenza e utenti. In quanto strutture di tipo pubblico, situate a ridosso o addirittura « sotto » il potere politico, e con un grado assai elevato di burocratizzazione, Rai e Ansa hanno risentito in ritardo dell'ondata di ammodernamento e di autocritica che in forme e con esiti diversi ha investito nel corso degli ultimi anni l'organizzazione interna e le formule della stampa scritta, quotidiana e periodica.

L'azienda radiotelevisiva ha inaugurato l'attesa riforma con una trasformazione radicale dei propri notiziari giornalistici (1976). È

ancora presto per tirare le somme: è difficile comunque negare il carattere di svolta « storica » alle innovazioni apportate, che coinvolgono metodo di lavoro, tecniche giornalistiche e contenuti. Ciò è vero soprattutto per i giornali radio, e tra questi soprattutto per il Gr1. Ma il tono è diverso ovunque, sicché l'attuale spregiudicatezza e abbondanza di informazioni « in diretta » fa sembrare vecchie di decenni le edizioni che si sono invece protratte indisturbate sino a qualche settimana fa.

Per quanto riguarda l'informazione internazionale, gli elementi nuovi non sono così impressionanti. È in corso una ristrutturazione dei servizi esteri. Dovrebbe risultarne diminuito il numero dei corrispondenti fuori Italia, il cui lavoro sarà in futuro svolto da inviati speciali, di volta in volta spediti sui fronti dell'attualità seguendo le esigenze del momento e le specializzazioni individuali. In attesa di vedere la riforma in funzione conviene essere cauti. La scelta del risparmio non solo finanziario potrebbe rivelarsi produttiva se l'essenzialità e la brevità delle notizie saranno integrate da analisi in studio e da interviste. Una pratica questa già felicemente sperimentata nel precedente telegiornale del secondo canale e brillantemente e compiutamente adottata al tempo della guerra dei sei giorni.

La politica estera in verità anche nel passato ha goduto di zone franche e suggerito programmi vivaci, fuori dalle regole e dalle veline dei notiziari quotidiani. Le trasmissioni di evocazione e critica storica curate da Andrea Barbato e alcuni dossier mandati in onda dal settimanale Tv 7 hanno aperto il dibattito a voci e posizioni non coincidenti con quelle ufficiali ed espresso idee non conformiste.

Anche all'Ansa molte cose sono cambiate o stanno cambiando da qualche tempo a questa parte¹¹. È pur vero che i notiziari internazionali della nostra maggiore agenzia non sono competitivi sul mercato mondiale della notizia (con l'eccezione di quelli destinati e relativi all'America latina). Una debole condizione commerciale ha un inevitabile effetto negativo. Per combatterlo occorre una continua riconsiderazione degli ambiti e dei luoghi in cui maturano le decisioni e le politiche che interessano in maniera prioritaria

¹¹ Per avere un riferimento cfr. la documentazione e le testimonianze raccolte dall'Iai: *Politica estera e informazione in Italia*, a cura di M. BONANNI e B. POZZOLI, Iai, Roma 1972.

il nostro paese, per impegnare su di essi le migliori energie e intelligenze professionali, resistendo così alle pressioni burocratiche di tipo ministeriale.

Dunque, aumento del numero delle notizie trasmesse, più note rapide di « background », minor propensione a riferire lungamente su insignificanti interventi di ministri italiani in trasferta. In sostanza completa rivalutazione del ruolo proprio di una agenzia e massima considerazione per il fatto che l'Ansa è la fonte esclusiva, per quanto riguarda gli affari esteri, di tutti i quotidiani regionali che non sono né pochi né poco importanti.

Esperimenti e tentativi nuovi

Gli esperimenti e i tentativi nuovi, rispetto al nostro argomento, sono scarsi e senza gran risalto. Un'indagine particolare meriterebbe « Il Giorno » del primo periodo. Il quotidiano milanese, per le ragioni note che qui non interessa approfondire, espresse una posizione e diede contributi originali anche in tema di politica estera. Basterà ricordare l'attenzione per i paesi emergenti, a cui Umberto Segre conferì piena dignità culturale e politica, trovando un valido continuatore in Giampaolo Calchi Novati, uno dei rari esperti dell'Africa moderna. Una tale indagine non appartiene tuttavia all'economia di queste note.

I settimanali, lo abbiamo detto, sono stati protagonisti della prima fase di riqualificazione del ruolo della stampa e di svecchiamento del linguaggio giornalistico. Hanno affrontato con coraggio alcuni nodi della società italiana e combattuto i più vistosi tabù politici; ma non hanno saputo o voluto esercitare un'analoga funzione di rottura sui temi della vita politica ed economica internazionale. Invece di mettere a disposizione dei lettori inchieste e documentazioni spregiudicate, si sono in prevalenza limitati a tradurre la produzione straniera¹². Più utile è stata l'introduzione della « colonna » di opinione, centrata su un solo problema. Da quella antica di Antonio Gambino, sull'« Espresso », a quella appena nata di Stefano Silvestri sul « Mondo », si tratta di una sequenza di

¹² Durante la guerra in Vietnam contro il conformismo proamericano della gran parte dei quotidiani indipendenti, i settimanali politici hanno degnamente esercitato una precisa funzione critica e informativa.

brevi pezzi che, diversamente dai pastoni o dalle corrispondenze a sensazione, cercano, ogni sette giorni, di fare il punto sulle questioni cruciali ricostruendone lo svolgimento e discutendone gli sviluppi.

L'esperimento de « Il Globo » di Antonio Ghirelli e Mario Pirani (1972-1975) richiede un riconoscimento esplicito. Il quotidiano romano trattava le notizie importanti di politica estera, giudicate tali secondo criteri non banali, con lo stesso taglio e rilievo di quelle interne; inquadrava le informazioni economiche, le internazionali in particolare, nel loro contesto politico, in modo da valorizzarne connessioni e valenze. Un'impostazione attuata senza esasperazioni gergali (benché si trattasse di giornale finanziario), con un impaginato e una titolazione vivace ma non deviante, mantenendo ferma una linea politica nettamente pro-europea (non continuamente dichiarata, ma con continuità giustificata). Una formula in definitiva assai semplice, ma come si dice « il faut le faire ».

Nei suoi limiti l'esempio felice de « Il Globo » non si è più ripetuto. « La Repubblica », impresa di ben altri mezzi e ambizioni, ha molto puntato sulle novità di formato, di presentazione e di trasparenza dell'informazione: eppure le sue rubriche di politica estera hanno sino ad oggi raggiunto risultati assai meno convincenti.

Per chiudere questa rapida e incompleta rassegna, un cenno al supplemento mensile « Europa » che alcuni prestigiosi quotidiani europei hanno, da anni, lanciato nei rispettivi paesi. La proposta è giornalmisticamente pertinente, gli articoli ospitati sono spesso di notevole interesse; i dati di comparazione europea, di regola trascurati, qui sono giustamente esaltati. Ciononostante l'impressione fondamentale resta quella di una fredda raccolta di testi, dove neppure i contributi incrociati di firme note riescono a rovesciare la tradizionale ottica nazionale di questo o quel quotidiano.

Pluralismo e contraddizioni

Abbiamo cercato di individuare e commentare le regole principali cui sembra ispirarsi la stampa italiana nell'occuparsi di politica estera. Una prima conclusione è contenuta nell'affermazione secondo cui l'ostinazione a rivolgersi a tutte le fasce dell'opinione

pubblica e a non proporsi nessuna specializzazione informativa rende problematico soddisfare una domanda esigente. Per disporre di un panorama articolato di interpretazioni valide e soprattutto di un compendio esauriente di dati, gli addetti ai lavori dovranno contare, oltrech  sul quotidiano nazionale, su « Le Monde » e il « Financial Times » e l'« Economist »¹³. Tale considerazione relativamente pessimistica non   in contraddizione con la tesi secondo cui le circostanze di partenza e le tradizioni editoriali non sono sfavorevoli ad una larga apertura internazionale. N  tantomeno con gli accertati ed accertabili mutamenti e movimenti che si producono nella giusta direzione.

Le corrispondenze da Bruxelles di Ugo Piccione (« Il Sole - 24 Ore »), quelle americane di Vittorio Zucconi (« La Stampa »), gli articoli di critica militare di Stefano Silvestri o il lavoro redazionale al « desk » europeo di Vito Sansone (« Paese Sera ») costituiscono in realt  ulteriori e altrettanti esempi di applicazione professionale nuova, che indicano certo casi individuali di particolare seriet  e capacit , ma anche orientamenti giornalistici prima sconosciuti. Ampliare e rafforzare questi filoni — le corrispondenze di « analisi », i pezzi di critica economica europea, i problemi strategici, gli assetti redazionali pi  strutturati e strutturanti — sono gli obiettivi ragionevoli e perseguibili di una politica editoriale lungimirante.

Una conclusione, questa volta politica, pu  forse emergere dalle risposte a questioni di questo tipo: esistono giornali di tendenza, cio  giornali che seguono una linea di politica estera compiutamente caratterizzata e sostenuta con continuit  e rigore? Qual   nel 1976 il grado di sfruttamento interno dei riferimenti esteri? Quali sono le aree geografiche e i problemi pi  ripetutamente oggetto di analisi e di commento?

Qualche parziale risposta   stata data nei paragrafi che precedono: vediamo ora di completarla. Nel giornalismo italiano degli ultimi anni, come tra le forze politiche, si   avviato e praticamente concluso un processo di convergenza verso una piattaforma, sostanzialmente comune, di posizioni internazionali. Sviluppo della distensione, unificazione europea, Alleanza atlantica sono stati i primi punti di accordo a cui successivamente

¹³ Pretendere che la stampa di informazione quotidiana e periodica debba surrogare la pubblicistica scientifica   comunque del tutto fuori di luogo.

si sono aggiunte la preoccupazione di un eccesso di potere del condominio americano-sovietico e la spinta ad una politica più attiva nei confronti del Terzo e Quarto mondo.

L'intesa su questi aspetti, apparentemente cruciali, della politica estera italiana è generale, con l'eccezione della stampa delle « estreme », che tuttavia riflette esattamente, come i gruppi di cui è emanazione, insieme ad una spiccata propensione all'analisi spregiudicata, l'elaborazione di una linea che ha prevalente valore di testimonianza o di provocazione (« Il Manifesto », « Notizie Radicali »).

A nostro avviso non esistono dunque giornali di tendenza, cioè portatori dichiarati di temi differenziati; il che, si badi, non significa che ovunque sia suonata la stessa musica. Ci sono differenze di sottolineature, di linguaggio, e, se includiamo i quotidiani di partito, differenze di giustificazioni storiche e politiche. Non mancano d'altra parte divari di ragguardevole estensione su nodi più circoscritti come il conflitto arabo-israeliano o l'interpretazione della politica estera rumena; o su questioni ideali e istituzionali, come il dissenso in Unione Sovietica o i compiti e le competenze dei servizi segreti in Occidente. Ma tutto ciò non esprime un'alternativa globale di politica estera per l'Italia: azioni, gesti, iniziative da fare al posto di altri gesti, iniziative, azioni. Nella migliore ipotesi esprimono diverso modo di perseguire gli stessi fini.

Per cogliere le diversità e misurare le affermazioni dei commentatori o i suggerimenti impliciti nella « condotta » dei quotidiani, occorre guardare con estrema cura ai « tempi » proposti, ai costi politici accettati e soprattutto mettere a confronto le richieste di politica estera con quelle di politica interna.

Si può non delirare per il condominio americano-sovietico ed essere pur disposti a sopportarlo in cambio del mantenimento degli equilibri interni attuali. Si può accettare la prospettiva dell'integrazione europea, ma stimare che un suo reale avanzamento debba rinviarsi « a dopo », a dopo aver realizzato, per esempio, certe riforme interne. Si può tranquillamente dar atto delle novità dell'eurocomunismo senza che il riconoscimento implichi, ora e adesso, spostamenti di responsabilità politiche.

Le perplessità che un tale atteggiarsi della pubblicistica internazionale genera sono relative a due rischi di natura distinta. In primo luogo che le opzioni e le scadenze che ci si parano innanzi

non siano prese nella giusta considerazione tecnica e politica e non si dia all'opinione pubblica il senso delle scelte e dei sacrifici che esse comportano.

In secondo luogo che si legga l'intrico dei rapporti internazionali quasi esclusivamente in termini di autorizzazioni e divieti, o, peggio, di « generosità » e malvagità. Ora, è ben vero che vincoli e condizionamenti esistono davvero per un paese come l'Italia, e per molti altri del resto. Interdipendenza, subordinazione passiva e partecipazione a comunità sovranazionali di partners uguali descrivono tuttavia livelli di intervento e di iniziativa e opportunità politiche assai diverse che si vorrebbe vedere meglio valorizzate.

Per bloccare questi rischi bisogna adoperarsi affinché la critica della stampa si eserciti e indagli concretamente sulle strade che si aprono allo sviluppo del nostro paese. Una rilevazione anche sommaria dei temi correntemente trattati ci dice che questo non avviene ancora in quantità e qualità sufficiente. Si scrive moltissimo delle superpotenze e assai meno dell'Europa. Molto della Francia e dell'Inghilterra e troppo poco della Germania federale. Si guarda con maggior attenzione all'America latina che all'Africa. Si descrive in termini generali la Comunità europea piuttosto che la politica agricola comune o quella mediterranea o dell'adesione alla Cee della Grecia.

Alla denuncia di questi perduranti squilibri vogliamo però subito aggiungere una notazione positiva e chiudere su di essa. Nei giornali italiani si è assistito in questi ultimi tempi a un netto deperimento di quell'attitudine acritica che fino a poco fa li portava ad allinearsi in massa su ogni « demarche » o iniziativa degli Stati Uniti, quali che esse fossero. Almeno in questo l'uniformità della stampa indipendente è caduta e nessuno propone oggi come modello esclusivo e integrale questo o quel paese, questa o quella esperienza storica ¹⁴.

È un segno promettente, un dato su cui si può costruire.

¹⁴ La stampa di partito si è pure affrancata dagli schematismi rozzi ed elementari del passato, ma in maniera assai meno netta. Si pensi in proposito all'atteggiamento dell'« Unità » nel riferire le vicende dei paesi comunisti dell'est europeo e anche a « La Voce Repubblicana » per tutte le questioni riguardanti la politica dello stato di Israele.

PARTE QUINTA

LA DISCUSSIONE

NATALINO RONZITTI

L'ITALIA NELLA POLITICA INTERNAZIONALE:
SINTESI DI UN DIBATTITO

Premessa

Come è detto nella presentazione, i saggi pubblicati in questo volume hanno costituito l'oggetto di altrettante relazioni e comunicazioni presentate al Convegno Iai su « L'Italia e il nuovo sistema internazionale: sicurezza, interdipendenza, autonomia e integrazione », che ha avuto luogo a Roma nei giorni 23 e 24 aprile 1976. Tali relazioni e comunicazioni sono state discusse in due tornate: il giorno 23, in un gruppo ristretto di lavoro, di cui facevano parte studiosi ed uomini politici; il giorno 24, in un dibattito pubblico. Qui di seguito diamo la sintesi del dibattito, svoltosi tanto nel gruppo di lavoro quanto nel Convegno aperto al pubblico, con l'avvertenza che nello stendere la sintesi si è preferito prescindere dalla successione cronologica degli interventi, allo scopo di redigere un resoconto secondo un ordine sistematico, che tenesse nella dovuta considerazione gli argomenti su cui si è maggiormente focalizzata l'attenzione.

I punti che hanno particolarmente attratto l'interesse degli studiosi e politici intervenuti sono stati essenzialmente quattro. (1) Innanzitutto ci si è chiesto quale sia l'attuale struttura del sistema internazionale e quali condizionamenti comporti per i suoi membri. Connesso con questo tema ne era logicamente un altro, di particolare attualità (2), cioè il sistema internazionale e la questione comunista, nel suo duplice aspetto delle conseguenze internazionali dell'ingresso del Pci nell'area di governo e della compatibilità dell'assunzione del Pci di responsabilità governativa con l'attuale sistema internazionale. Ovvio che i punti (1) e (2) non hanno un mero interesse teorico, ma costituiscono una premessa per esaminare un terzo tema, che ha sollecitato un numero ragguardevole di interventi, cioè (3) il problema della collocazione internazionale dell'Italia e se siano possibili e desiderabili linee alternative di politica estera. Tutte questioni che postulano, affinché siano valutate con la dovuta competenza, un serio approfondimento culturale. A questo scopo — ed è stato l'ultimo tema

del dibattito — ci si è domandato (4) come e con quali strumenti vengono percepiti in Italia i problemi di politica estera.

Caratteri e natura del sistema internazionale

I caratteri e la natura dell'attuale sistema internazionale sollevano un'ampia e complessa problematica, che sono oggetto del saggio di Duchêne. Durante i lavori, il Convegno ha preferito approfondire singoli aspetti di tale problematica, soffermandosi anche su quelli economici e monetari.

Alberto BENZONI ha richiamato l'attenzione sul *contrasto*, esistente nell'attuale contesto europeo, tra *stabilità* (sicurezza delle frontiere, rapporti tra superpotenze, sicurezza europea, status quo) ed *esigenze di cambiamento*, che si compendiano nei processi politici in atto nell'Europa occidentale, processi politici individuabili nella probabile assunzione di responsabilità governative da parte dei partiti comunisti. Tale contrasto, secondo Benzoni, pone problemi di politica internazionale la cui soluzione non può essere affidata solo all'Europa comunitaria, ma postula bensì una modifica del quadro dei rapporti Usa-Urss, cioè una modifica delle « regole del gioco » che disciplinano i rapporti tra le due superpotenze. Ad esempio si potrebbe ipotizzare uno schema che comporti uno sviluppo dei processi attualmente in corso nell'Europa occidentale (rappresentati dalla marcia dei partiti comunisti verso l'area di governo) ed un parallelo processo di democratizzazione nell'Europa dell'est. Ovvio che anche un'intesa tra le superpotenze nell'area mediterranea costituisca una necessaria premessa per lo sviluppo di improcrastinabili esigenze di cambiamento, da attuare senza turbare la stabilità dei rapporti internazionali.

L'attuale sistema internazionale fa perno sulle due superpotenze. Si può tuttavia affermare che l'Urss sia divenuta *una superpotenza con interessi globali*? Sul punto non si è registrata una concordanza di opinioni.

Secondo Paolo CALZINI, l'Unione Sovietica non ha subito, rispetto al passato, un salto di qualità. Vi sono stati alcuni sviluppi, specialmente in campo strategico, ma l'Unione Sovietica non emerge come una potenza globale. Questi sviluppi non pongono la

prospettiva dell'Unione Sovietica in termini molto diversi da quelli degli anni trascorsi. C'è innanzitutto un gap tra stabilità politica interna (operata da Brežnev) e contraddizioni economico-sociali (si pensi alla crisi agricola), gap che deve essere superato prima che l'Urss possa aspirare al ruolo di grande potenza. Inoltre c'è un problema di passaggio di potere, ora che l'era di Brežnev è giunta alla fine. Questi problemi interni si riflettono a livello di politica internazionale. La politica sovietica — secondo Calzini — mira a garantirsi un quadro di stabilità internazionale, proprio a causa dei suoi problemi interni. Citare il caso dell'Angola come inizio di una azione destabilizzante dell'Urss a livello mondiale è errato, poiché l'Angola ha offerto all'Urss un'occasione di intervento a poco prezzo, sia pure con qualche margine di rischio. L'Urss resta una superpotenza con interessi regionali e questi interessi sono accentrati sull'Europa. L'Unione Sovietica ha avuto successo nello stabilizzare la situazione nell'Europa orientale, fatto che Helsinki ha legittimato. È tramite l'esigenza di garantirsi stabilità e influenza nell'Europa orientale che — a parere di Calzini — va valutato l'atteggiamento sovietico nei confronti dell'Europa occidentale. Il problema dei partiti comunisti occidentali va considerato anche sotto questo profilo, nel senso di accertare cosa possa significare per l'Urss, in termini di paralleli processi di democratizzazione all'est e quindi di perdita d'influenza, l'assunzione di responsabilità governative da parte dei partiti comunisti occidentali.

Giampaolo CALCHI NOVATI non si è dichiarato d'accordo sul ridimensionamento del ruolo di grande potenza dell'Urss sostenuto da Calzini. Secondo Calchi Novati si può anche ammettere che l'Angola sia stato un caso particolare; comunque, è certo che l'Urss si è impegnata più attivamente in Angola che in Vietnam. Siccome non si ha motivo di credere che l'Angola sia stata, per l'Unione Sovietica, più importante del Vietnam, si può affermare che l'operazione angolana sia la dimostrazione della volontà dell'Unione Sovietica di collocarsi nel contesto internazionale con una posizione più netta e recisa. Di fronte a questo accresciuto ruolo dell'Urss è interessante il tentativo degli Usa — che si compendia nella « dottrina Sonnenfeldt » — volto a richiamare i principi fondamentali della stabilizzazione. Secondo Calchi Novati, la « dottrina Sonnenfeldt » non significa un ritorno alla guerra fredda, ma un tentativo per operare una delimitazione delle sfere d'influenza delle due su-

perpotenze, proprio partendo dal presupposto che l'Urss è una grande potenza. Ciò anche allo scopo di evitare il ripetersi di casi — come quelli dell'Ungheria e della Cecoslovacchia — oggi oltremodo pericolosi, poiché potrebbero costringere gli Usa ad interventi non desiderati.

Se le due superpotenze restano, per così dire, i pilastri del sistema internazionale altri attori sono chiamati a giocare un ruolo. Tra questi vi è *l'Europa dei Nove*. Ma fino a che punto può l'Europa comunitaria incidere nella strutturazione dei rapporti internazionali, oggi che essa attraversa una crisi profonda? Quali sono le cause della crisi della Comunità?

Secondo Riccardo PERISSICH uno dei fattori di crisi della Comunità risiede nel fatto che dopo l'attuazione della politica agricola comune si è interrotto il meccanismo di trasferimento progressivo di competenze da parte degli stati membri alle istituzioni comunitarie. La politica agricola comune è stato l'ultimo caso rilevante di questo processo che in fondo era la ragione della creazione delle Comunità. L'altro fattore di crisi è di carattere strutturale ed è probabilmente più grave del primo. Esso consiste nell'incapacità o comunque nel diverso grado di capacità dei singoli paesi di perseguire individualmente e collettivamente gli obiettivi comunitari e di gestire le proprie politiche economiche e sociali in armonia con gli obiettivi comunitari. Le difficoltà dell'organizzazione europea — e in questo Perissich concorda con Duchêne — non risiedono tanto in fattori esterni (rapporti euroamericani, con l'Urss e con il Terzo mondo), quanto in fattori interni all'economia comunitaria, come la fondamentale differenza dei tassi d'inflazione e le profonde differenze nelle politiche economiche degli stati membri. Differenze le quali dipendono più che da una discordanza di analisi relative alle situazioni economiche, dalla incapacità o dalla differente capacità dei singoli paesi di mettere in opera ed attuare rimedi, frutto di analisi che — nonostante tutto — divengono sempre più convergenti. In altri termini, la differenza strutturale che esiste all'interno della Comunità non è una divergenza di obiettivi ma piuttosto una netta divergenza di capacità di governo. La vera distinzione all'interno della Comunità, quindi, non è tanto tra paesi ad economia forte e paesi ad economia debole, ma tra paesi che riescono ad esprimere una capacità di go-

verno e paesi che non riescono più o riescono con difficoltà ad esprimere una tale capacità.

In questo contesto il ruolo della Germania federale, cioè del paese che oggi indubbiamente esprime in maniera più solida la capacità di governo, diventa sempre più difficile. La Germania si trova attualmente in una situazione incerta non sotto il profilo diplomatico, ma sotto quello politico, se si ha riguardo alla classe politica che tale capacità di governo esprime. Basta riflettere che la prima fase della costruzione europea era stata caratterizzata dalla circostanza che in Europa la capacità di governo era fondamentalemente espressa, da un lato, da forze politiche di origine socialdemocratica e, dall'altro, da forze politiche identificabili con uno schieramento conservatore. Oggi questo rapporto è entrato in crisi, essenzialmente per due motivi; l'emergere in Francia e in Italia di nuove forze vicine all'assunzione di responsabilità governative e la progressiva sfiducia da parte dei socialdemocratici del Nord nei confronti della capacità di governo delle forze tradizionalmente conservatrici (e in particolare da parte dei socialdemocratici tedeschi nei confronti della maggioranza governativa francese). Anche se questi fattori non possono di per sé interrompere il rapporto tra socialdemocratici europei e forze conservatrici, essi, però, spingono la Germania ad assumere in modo ancora più rilevante, di quanto sia avvenuto in passato, un ruolo centrale nella costruzione europea.

Tra l'altro, secondo Perissich, bisogna tener conto del fatto che in futuro gli elementi del negoziato politico saranno preponderanti rispetto a quelli del negoziato diplomatico, poiché ormai, all'interno della Comunità, divengono sempre più essenziali i rapporti tra forze politico-sociali, a scapito di quelli intergovernativi. Proprio questa accentuazione dell'elemento politico imporrebbe alle forze della sinistra dell'Europa meridionale una chiara assunzione di responsabilità su taluni temi fondamentali. In primo luogo sui rapporti che dette forze intendono intrattenere con l'Unione Sovietica. Esse debbono esprimere chiaramente la volontà di considerare l'Unione Sovietica come un paese terzo, come un paese rispetto a cui si definiscono autonomamente le rispettive esigenze di sicurezza; e non considerare l'Urss come qualche cosa di diverso ideologicamente, ma fondamentalemente integrato in un disegno politico globale.

Anche secondo Bino OLIVI la crisi della Comunità risiede soprattutto in fattori endogeni, che riguardano il grado d'integrazione economica cui essa è pervenuta. Olivi ha però aggiunto che la Comunità non è in crisi sotto il profilo della sua motivazione politica. In particolare — e qui Olivi concorda con Duchêne — non è affatto in crisi la funzione esterna della Comunità (la Comunità come polo d'attrazione per il mondo esterno e le relative aspettative che suscita nei paesi terzi).

Alla constatata disparità strutturale delle situazioni economiche interne dei paesi membri, come fattore di crisi, è da aggiungere — secondo Gerardo MOMBELLI — l'esistenza di una possibile e crescente disparità di evoluzione delle situazioni politiche dei paesi della Comunità. La somma di queste due disparità è il fattore che renderebbe peculiare l'attuale crisi europea.

Sull'impostazione dialettica dei *rapporti tra europeismo ed atlantismo* si è invece soffermato Giuseppe PETRILLI. Secondo Petrilli, il recupero da parte dell'Alleanza atlantica di un significato attivo e non soltanto garantistico, rispetto agli attuali equilibri di forza, passa necessariamente attraverso l'acquisizione da parte degli europei di un'autonoma capacità di iniziativa internazionale e quindi attraverso una ritrovata globalità dei rapporti transatlantici, oggi frantumati di fatto in una serie di vincoli bilaterali a senso unico. Tale prospettiva assume, tra l'altro, una particolare rilevanza nell'ambito dell'Europa mediterranea. In quest'ambito, la scelta europea ha assunto — a parere di Petrilli — un carattere alternativo rispetto alla crisi dell'Alleanza atlantica, ponendo altresì nel giusto rilievo l'importanza della dimensione politico-istituzionale dell'integrazione europea, che ha fornito la giustificazione principale agli interventi con cui la Comunità europea si è venuta pronunciando sul merito politico di situazioni interne, come quelle greca, portoghese e spagnola. In tali occasioni, invece, l'Alleanza atlantica si è dimostrata capace soltanto di giudizi fondati sulla preoccupazione di garantire la salvaguardia degli equilibri esistenti, a breve termine e in prospettiva non di rado illusoria.

Notevole attenzione è stata dedicata al tema della *interdipendenza*, che caratterizza il sistema internazionale e in particolare il mondo occidentale. Si trattava di definire il fenomeno, di tracciare i limiti tra interdipendenza e interferenza e di individuare i condizionamenti che l'interdipendenza comporta per i singoli stati.

Il tema ha trovato adeguata elaborazione nell'intervento di Kaiser.

Secondo Karl KAISER l'interdipendenza indica una situazione di reciproci effetti e di mutua dipendenza. Le caratteristiche dell'interdipendenza, come si è andata attuando nel mondo occidentale, sarebbero essenzialmente due: l'asimmetria e la globalità.

L'interdipendenza è asimmetrica poiché il grado di dipendenza reciproca dei paesi coinvolti nel sistema politico è ineguale, essendo ineguale il potere dei singoli attori. Così, ad esempio, la politica italiana può avere ripercussioni negli Stati Uniti, ma gli Stati Uniti non sono vulnerabili all'azione italiana. Per l'Italia è invece vero il contrario.

La globalità dell'interdipendenza deriva dal fatto che nel mondo attuale non esiste più, a differenza di quanto accadeva nel secolo XIX, una netta linea distintiva tra politica interna e politica estera. L'interazione transnazionale coinvolge tutti i settori della vita nazionale e tutte le forze della società: movimenti di persone e di capitali, circolazione delle idee, contatti tra partiti politici ecc.

Tutto ciò ha sconvolto le classiche relazioni diplomatiche tra gli stati. A causa del suo modo di essere l'interdipendenza opera come un fattore riduttivo del tradizionale modo di intendere l'interferenza negli affari altrui. Prese di posizione come quelle di Kissinger o di Schmidt sulla politica italiana, cioè sulla politica di uno stato legato agli Usa e alla Rft da vincoli di mutua interdipendenza, non possono essere più considerate interferenze negli affari interni di un altro stato. Si può non concordare sul contenuto o sulla correttezza di tali prese di posizione, ma bisogna ormai considerarle come un evento perfettamente normale in un sistema politico legato da relazioni transnazionali. Basti pensare che i risultati delle elezioni italiane del 20 giugno possono influenzare i risultati delle elezioni tedesche e anche di quelle americane.

L'interdipendenza, secondo Kaiser, comporta l'istituzione di meccanismi idonei a coordinare e gestire le relazioni in cui l'interdipendenza stessa trova espressione. La via da seguire è il coordinamento, a livello intergovernativo, delle politiche dei singoli stati (e in particolare delle politiche economiche). Questo però non è sufficiente. Poiché l'interdipendenza è globale, tale coordinamento deve aver luogo non solo tra governi, ma anche tra le forze che compongono le società nazionali degli stati legati da vincoli di interdipendenza: partiti politici, sindacati, imprenditori ecc.

Conseguenze rilevanti derivano, a parere di Kaiser, pure dall'altra caratteristica dell'interdipendenza: la sua asimmetria o ineguaglianza. Ci sono stati, come la Rft, che hanno in Europa un particolare peso. Questo conferisce loro particolari responsabilità ed un preciso ruolo nel sistema. Tali paesi, proprio per il loro peso, debbono gestire i bisogni del sistema di cui sono parte, debbono, per così dire, internizzare i bisogni del sistema, identificando le proprie necessità ed i propri interessi con quelli del sistema di cui sono membri. Questo è, sempre secondo Kaiser, il caso della Rft nell'ambito della Comunità europea. La Rft dovrebbe « internizzare » i bisogni della Comunità, specialmente dei partners più deboli.

L'ineguaglianza dell'interdipendenza è un dato di fatto che buona parte dei partecipanti al dibattito ha riconosciuto. Anche Eugenio PEGGIO ha ammesso che l'attuale sistema internazionale è condizionato da una reciproca interdipendenza tra tutti gli stati, pur trattandosi di interdipendenza tra ineguali, che pone vincoli di tipo diverso ai singoli paesi. Pure per Antonio GIOLITTI dati di fatto dell'attuale sistema politico internazionale sono tanto l'interdipendenza quanto l'ineguaglianza nei confronti delle due superpotenze. Il problema che si pone per gli stati è come sia possibile salvaguardare l'indipendenza in un mondo interdipendente, ove l'interdipendenza ha assunto le caratteristiche dell'asimmetria sottolineate da Kaiser. Tra l'altro, ha osservato Giolitti, la scelta della totale indipendenza in un mondo interdipendente può produrre, paradossalmente, proprio la perdita dell'indipendenza. Secondo Ennio DI NOLFO, se l'interdipendenza è un fenomeno che oggettivamente esiste, il problema consiste nell'uso che uno stato può fare degli strumenti di politica estera, ove sorgano esigenze di cambiamento sociale. La politica estera deve essere usata non per rompere l'interdipendenza, ma per sfruttare l'interdipendenza proprio per il fine di operare i cambiamenti che urgono. Anche per Sergio SEGRE bisogna prendere realisticamente atto dell'esistenza di interdipendenze e del fatto che queste condizionano la sorte di un paese. Ma fino a che punto — si è domandato Segre — sono leciti questi condizionamenti? L'interdipendenza, infatti, può significare il congelamento delle situazioni esistenti nei diversi paesi oppure essere intesa nel senso che eventuali cambia-

menti — tanto all'est quanto all'ovest — devono tener conto dei condizionamenti internazionali che sono un dato di fatto della situazione. Affinché non si risolva in interferenza, l'interdipendenza deve — secondo Segre — essere intesa in questa seconda accezione.

Sui rapporti tra interdipendenza e interferenza si è pure soffermato Granelli. A parere di Luigi GRANELLI si può anche concordare sul fatto che giudizi di uomini di governo stranieri (come quelli di Ford, Kissinger e Schmidt) sulla situazione italiana siano leciti (come del resto sarebbero pienamente ammissibili giudizi di governanti italiani sulla politica interna degli Usa e della Rft). Il problema essenziale, però, è, secondo Granelli quello di non scambiare l'interdipendenza — che è una conquista delle moderne relazioni internazionali — per una subordinazione alle politiche di potenza. I trattati europei ed il Patto atlantico non hanno mai toccato e non debbono toccare la sovranità interna italiana, poiché l'Italia non è né vuole diventare una repubblica a sovranità limitata. I mutamenti della situazione politica italiana sono questioni che dipendono soltanto dalla libera scelta del popolo italiano e dei suoi governanti; sul punto — ha ribadito Granelli — non ci devono essere interferenze straniere.

Se il fenomeno dell'interdipendenza è l'elemento caratterizzante dell'attuale sistema internazionale, non sono da sottovalutare altri modi di descrizione del sistema stesso. Un tentativo in tal senso è stato compiuto da Smart, con l'introduzione di categorie che si rivelano utili per la comprensione delle ripercussioni che mutamenti sociali interni possono produrre sul sistema internazionale.

Secondo Ian SMART, il sistema internazionale non consta solo di due comunità o sistemi politici: quello occidentale e quello orientale. Sia all'est che all'ovest esistono più comunità o sistemi politici. Semplificando, si può dire che ci sono tre tipi di comunità: politiche, di potere e di autorità. Ora queste comunità a volte coincidono, altre volte, invece, si sovrappongono senza coincidere. All'est, comunità di potere e comunità d'autorità coincidono: il Patto di Varsavia è infatti una comunità di potere, in cui l'autorità sovietica è indiscussa. Il Patto di Varsavia è anche una comunità politica, quindi vi è coincidenza tra le tre comunità.

All'ovest esiste una comunità di potere, di cui è espressione la

Nato. Esiste pure, quantunque in modo inorganico e frammentario, una comunità d'autorità, nel senso che taluni membri della Nato riconoscono la supremazia degli Usa. Tuttavia comunità di potere e comunità d'autorità non coincidono. Né, d'altra parte, queste due comunità si identificano, all'ovest, con la comunità politica. Ci sono membri della comunità politica che non sono membri della comunità di potere: Svizzera e Svezia sono membri della comunità politica, ma non della comunità di potere. Parimenti, ci sono stati membri della comunità di potere, cioè della Nato, che non erano membri della comunità politica, come è accaduto per il Portogallo e, per un certo periodo, anche per la Grecia.

La democrazia pluralista è, secondo Smart, il fattore caratterizzante la comunità politica occidentale. La comunità politica occidentale, infatti, non può essere ispirata ad una filosofia politica unica, essendo improntata al pluralismo democratico (sarebbe ad esempio inconcepibile che la comunità occidentale fosse, nella sua totalità, una comunità socialdemocratica, socialista, comunista o democratica cristiana).

Le questioni attinenti al *sistema economico internazionale* sono state oggetto di altrettante relazioni e comunicazioni (Pinder, Colitti, Savona), pubblicate in questo volume.

Una particolare attenzione è stata data ai problemi monetari e più precisamente alla posizione dell'oro nel sistema internazionale, nonché al crescente ruolo che stanno assumendo le banche, nell'ambito del sistema monetario internazionale.

A questo proposito Guido CARLI ha ricordato che egli ha sempre sostenuto che l'esclusione dell'oro dal sistema avrebbe potuto essere accettata alla condizione che fosse stato inserito nel sistema stesso un surrogato rappresentato da una moneta astratta accettata e accettabile, creata in quantità adeguate alle occorrenze di un sistema di scambi in espansione e nel quale gli squilibri tendono ad ampliarsi. Questa proposta ha però incontrato l'opposizione anche degli europei. La soluzione secondo la quale il processo di aggiustamento delle bilance dei pagamenti dovrebbe avvenire simmetricamente è una proposizione che assume come corollario necessario l'esistenza di un'autorità esterna, che inietta nel sistema una quantità di liquidità internazionale sufficiente per assicurare il finanziamento di scambi in espansione e nello stesso

tempo coesistenti con squilibri crescenti. Nell'assenza di questa autorità — ha osservato Carli — necessariamente il sistema bancario ha dovuto supplire, creando gli strumenti monetari necessari. Tra l'altro in un sistema in cui la creazione di liquidità internazionale non avviene ad opera di autorità ufficiali, perde di validità la tesi — sostenuta nel 1969 — secondo cui il sistema bancario internazionale avrebbe dovuto essere assoggettato a controllo.

Pochi — ha proseguito Carli — conoscono il grado di vulnerabilità dell'attuale situazione; vulnerabilità che quest'anno viene rivelata per la prima volta dai bilanci ufficiali delle cinque grandi banche americane, nei quali si riflette in pieno lo squilibrio tra passività e attività interne e internazionali. Tra l'altro la politica della tesoreria americana, di cedere oro al mercato, senza preventiva consultazione con gli alleati, è un atto di non collaborazione, perché contribuisce a privare il sistema di strumenti di liquidità internazionale, senza integrarli con altri strumenti.

Passando poi ad esaminare la funzione degli « swaps », Carli ha osservato che il presidente della Federal Reserve ha riconosciuto, l'anno scorso, la loro funzione positiva, in un sistema in cui l'oro non viene surrogato e non si desidera l'espansione del sistema bancario. Perché — si è chiesto Carli — gli « swaps » vengono oggi congelati? Il motivo — secondo Carli — risiede nel fatto che il sistema bancario è attualmente sotto accusa, anche negli Stati Uniti. Ne segue che tutto un sistema di finanziamento internazionale — sia che esso avvenga ad opera delle banche commerciali, sia che esso avvenga ad opera della Federal Reserve — ha perduto autonomia, essendo passato sotto il controllo dell'autorità politica, che esige appunto di controllare finanziamenti che, in ultima istanza, sono finanziamenti che possono convertirsi in assistenza.

Ed ecco — ha concluso Carli — come si ritorna all'origine e può essere spiegata la crisi del sistema. Il sistema, essendo caratterizzato da un alto grado di interdipendenza, richiederebbe una volontà politica centrale. All'origine questa fu concepita come quella che sarebbe stata impersonata dal Fmi; il Fondo ha però perduto d'autorità. Nel periodo intermedio hanno surrogato le cosiddette forze di mercato, cioè il sistema bancario. Ma oggi pure il sistema bancario è sotto accusa.

Il sistema internazionale e la questione comunista — nel suo duplice aspetto delle conseguenze internazionali dell'ingresso del Pci nell'area di governo e della compatibilità dell'assunzione di responsabilità governative con l'attuale sistema internazionale — è un tema che è stato affrontato soprattutto relativamente ai problemi della difesa e della Nato, anche se non è mancato, specialmente da parte di Smart e di Duchêne, un invito ad effettuare un'analisi di più ampio respiro.

Durante il Convegno, due esponenti comunisti, Segre e Peggio, hanno puntualizzato *la posizione del Pci sulla Nato* e, più in generale, *sui problemi della difesa*. Innanzitutto SEGRE ha tentato di rispondere al quesito — più volte sollevato — consistente nel sapere quale sarà l'atteggiamento del Pci in caso di conflitto in Europa. Secondo Segre si tratta di una domanda « ipotetica ». A parere di Segre, invece di affrontare una problematica astratta, occorre affrontare i problemi concreti che attualmente si pongono e attualmente sono risolvibili. Di questi problemi Segre ne ha indicati due: la partecipazione italiana alla Nato e la politica di difesa italiana.

Sul primo punto, Segre ha ribadito la posizione ufficiale del Pci: l'Italia deve restare nell'Alleanza atlantica. Posizione che il Pci ha assunto non come una specie di passaporto per acquisire responsabilità governative, ma sulla base di un'analisi della situazione internazionale e in particolare del processo di distensione, che è stato reso possibile anche grazie al raggiungimento di un equilibrio militare e strategico e che sarebbe pericoloso turbare. Porre il problema dell'uscita dell'Italia dall'Alleanza atlantica o di una neutralità dell'Italia significherebbe — ha osservato Segre — andare contro questo equilibrio strategico e quindi contro uno dei cardini del processo di distensione in Europa.

Sul secondo punto (gli obiettivi della politica di difesa italiana di un governo a partecipazione comunista), Segre ha osservato che bisogna tener conto dei condizionamenti posti dalla situazione economica in cui versa l'Italia. Tali condizionamenti hanno conseguenze determinanti nella politica di difesa, indipendentemente dalle forze che partecipano al governo. Da ciò consegue, ovviamente, che i problemi della sicurezza militare debbono essere valutati alla

luce della capacità economica italiana. Tra l'altro, nell'ambito della realtà economica italiana, i problemi della difesa dovrebbero essere visti in termini nuovi ed adeguati. In tale prospettiva, e partendo dalla premessa che la difesa non è una pura questione militare, Segre ha osservato come elemento essenziale della difesa di un paese sia il fatto di avere una politica estera nella quale si possano riconoscere l'insieme delle forze politiche: una politica estera, cioè, che sia un fattore di unità nazionale e non già un fattore di divisione.

Anche PEGGIO si è soffermato sull'ipotesi relativa all'atteggiamento che assumerebbe il Pci in caso di conflitto tra Nato e Patto di Varsavia. Secondo Peggio bisogna operare nel senso di prevenire l'occasione di conflitti armati. Del resto, se si tiene conto del processo di distensione, che si è andato consolidando sia pure faticosamente, l'ipotesi di un conflitto armato non è più l'elemento caratterizzante del sistema politico in Europa. Comunque, ha riconosciuto Peggio, esistono delle alleanze e queste hanno le loro regole; il Pci ne tiene conto. Ciò non toglie che l'Italia debba impegnarsi affinché progredisca il processo di distensione, nel senso della coesistenza e della sicurezza reciproca.

Buona parte degli oratori intervenuti non ha trovato « ipotetico », ma pienamente legittimo il quesito relativo al comportamento del Pci in caso di conflitto. Così GIOLITTI, che ha sottolineato come sia compito di ogni alleanza pianificare determinate linee d'azione, che i membri dovranno intraprendere nel caso che si verificino certi eventi. Comunque, ha osservato Giolitti, l'ingresso del Pci nell'area di governo non configura una gestione assoluta del potere da parte di questo partito, ma una sua partecipazione ad un governo di coalizione. Ciò che ovviamente condizionerebbe il comportamento del Pci.

A parte la questione del comportamento in caso di conflitto (punto che a parere di KAISER il Pci non ha ancora chiarito in maniera soddisfacente), è comunque da precisare che altri oratori hanno trovato generiche — anche se tale genericità è comprensibile, come ha osservato SMART — le posizioni del Pci in materia di difesa. Ad esempio, a parere di Adolfo BATTAGLIA, le dichiarazioni degli esponenti comunisti secondo cui anche in caso di partecipazione del Pci al governo l'Italia resterebbe nella Nato, non sono di per sé molto chiarificanti. Il Pci, ha osservato Battaglia, deve ancora precisare quale posizione intende assumere su molti pro-

blemi concreti, come quello delle testate nucleari in Europa o quello relativo alla standardizzazione degli armamenti, questione, quest'ultima, la cui soluzione comporta un grado piuttosto elevato di cooperazione in campo militare e oneri di carattere economico che implicano ovviamente scelte di politica interna. Il Pci dovrebbe prendere posizione, in modo circostanziato, sulle politiche che intende seguire in questo come in altri settori, che toccano la difesa del paese. In particolare, secondo Battaglia, il Pci dovrebbe specificare le politiche che garantiscono il quadro di sicurezza dell'Italia rispetto al fenomeno politico costituito dall'avanzare dell'Unione Sovietica nell'area mediterranea, area alla quale l'Italia è vitalmente interessata.

Anche secondo Christoph BERTRAM il Pci dovrebbe definire, in modo più circostanziato, la propria politica in materia di difesa. A parere di Bertram, non è sufficiente affermare, come ha fatto Berlinguer, che il Pci non aspira ad avere, in un governo di coalizione, i posti di ministro degli esteri e della difesa e dire che il Pci non metterà in discussione la partecipazione dell'Italia alla Nato e le basi Nato attualmente esistenti in Italia; tutte affermazioni che riflettono più una tattica che la sostanza del problema. Esse, infatti, attengono ad una definizione negativa di una politica di sicurezza; indicano ciò che il Pci non farà, ma non ciò che il Pci farà. Il Pci dovrebbe definire, sotto il profilo positivo, quale sarebbe la sua politica in materia di sicurezza, fino a che punto condivide gli intendimenti degli altri membri dell'Alleanza atlantica sui problemi della sicurezza europea e quali vantaggi esso vede in una politica di sicurezza in Europa. Spesso, secondo Bertram, su tutti questi problemi i rappresentanti comunisti non prendono posizione, trattandosi, essi affermano, di questioni « ipotetiche », cui non è possibile rispondere in astratto. Ma, ha osservato Bertram, una questione ipotetica è chiedersi come reagirebbe l'Italia nel caso che si verificasse una situazione di « emergency » in Jugoslavia. Non è invece una questione ipotetica domandarsi quali siano le convinzioni di base del Pci in materia di sicurezza.

È ovvio che un esame dettagliato della politica professata dal Pci in materia di difesa è preliminare al problema relativo alla compatibilità tra partecipazione del Pci al governo e permanenza dell'Italia nell'Alleanza atlantica. Un problema che, però, va impostato in termini molto chiari, mentre questa esigenza di chia-

rezza non viene tenuta — ha osservato Cesare MERLINI — nella dovuta considerazione. Secondo Merlini, occorre chiedersi quali sono le ragioni che gli alleati — e in particolare gli Usa — adducono per ritenere incompatibile la partecipazione all'Alleanza atlantica di un governo italiano a partecipazione comunista. Le ragioni addotte sono di ordine politico e strategico. Quelle di ordine politico sono essenzialmente due. Innanzitutto si afferma che, in caso di realizzazione del compromesso storico in Italia, le basi stesse dell'Alleanza atlantica sarebbero messe in questione, poiché l'Alleanza è concepita come un'alleanza fondamentalmente anticomunista. Pertanto nessuno stato membro potrebbe accettare la presenza, in seno all'Alleanza stessa, di un governo a partecipazione comunista. Occorre però domandarsi — ha osservato Merlini — se tra tutti gli alleati c'è un consenso su questa motivazione. Infatti, da parte dei membri europei viene osservato che, se si parte dalla premessa ideologica, l'Alleanza atlantica non tollererebbe, nel suo seno, governi a partecipazione comunista, anche se democraticamente eletti, ma accetterebbe, come del resto è avvenuto, regimi totalitari.

L'altra considerazione politica da tener presente è, secondo Merlini, il rapporto tra europei ed americani, sottostante all'Alleanza atlantica. Gli americani sembrano rivendicare una specie di priorità nel determinare le condizioni per l'appartenenza all'Alleanza atlantica; occorre però chiedersi se, nel caso di partecipazione all'Alleanza atlantica di un governo italiano in cui siano presenti i comunisti, non debbano essere gli europei — trattandosi appunto di uno stato europeo — a determinare collettivamente le condizioni di partecipazione ed a proporle agli americani.

Un'esigenza di chiarezza è necessaria, secondo Merlini, anche sulle questioni strategiche che si sollevano contro la partecipazione all'Alleanza atlantica di un governo italiano in cui siano presenti i comunisti. In proposito viene fatto osservare che un'Italia a partecipazione comunista contribuirebbe, meno di quanto ha fatto in passato, all'Alleanza atlantica. Preoccupazione, questa, che secondo gli americani riguarda non solo l'Italia ma l'Europa intera: essi temono un'Europa spostata a sinistra, da cui deriverebbe un minor impegno europeo alla difesa comune. Ma allora — ha osservato Merlini — se le cose stanno in questi termini bisogna ri-

conoscere che il problema degli oneri relativi alla difesa comune non è solo italiano.

La seconda motivazione di ordine strategico non concerne tanto il contributo italiano alla Nato, quanto il problema delle basi Nato in Italia, la cui permanenza potrebbe essere messa in discussione da un governo a partecipazione comunista. Tuttavia, se il problema è questo, esso può essere risolto — ha affermato Merlini — in via bilaterale. Prova ne sia che in materia di basi militari gli Usa hanno preferito ricorrere al negoziato bilaterale, piuttosto che ad alleanze multilaterali.

Anche Kaiser e Bertram si sono ispirati ad un'esigenza di chiarezza nel valutare le conseguenze, in materia di politica di sicurezza, dell'acquisizione, da parte del Pci, di responsabilità governative, pur giungendo a conclusioni diverse da quelle cui è pervenuto Merlini.

Secondo KAISER, la realizzazione del compromesso storico avrebbe conseguenze vitali per l'Alleanza atlantica per due ragioni: innanzitutto perché un siffatto cambiamento tocca uno degli elementi più importanti per l'esistenza degli stati, cioè la loro sicurezza; in secondo luogo perché esso tocca l'essenza dei regimi politici occidentali, cioè il mantenimento della democrazia pluralista. A parere di Kaiser, Giorgio Galli, nel suo saggio, sottovaluta le conseguenze, nei confronti dei terzi, di un cambiamento di governo in Italia. Né è possibile condividere la tesi di Silvestri, secondo cui, per rendere possibile l'ingresso del Pci nella maggioranza di governo, sarebbe sufficiente assicurarsi che gli Usa continuino a garantire la sicurezza dell'Italia; ciò sarebbe possibile secondo Silvestri, perché la Nato è essenzialmente un patto con cui gli Stati Uniti garantiscono unilateralmente la sicurezza degli alleati. Il ragionamento di Silvestri muove, ha proseguito Kaiser, da una premessa errata. La Nato è qualcosa di più di un semplice patto con cui si garantisce unilateralmente la sicurezza, essendo gli strumenti dell'Alleanza fondati sull'integrazione, il coordinamento delle politiche di sicurezza e l'automatismo. Anche se talvolta questi strumenti non hanno funzionato, essi rimangono nondimeno il nucleo dell'Alleanza.

Il Pci, ha osservato Kaiser, ha chiarito certi punti della politica che intende seguire in materia di sicurezza. Ha in primo luogo affermato che l'Italia deve restare nella Nato; ha detto che non

aspira ad ottenere il Ministero della difesa e che non chiederà il ritiro delle basi americane in Italia. Tutte queste sono, a parere di Kaiser, affermazioni importanti, che tuttavia evitano di rispondere alla domanda fondamentale concernente il modo in cui un governo a partecipazione comunista intende operare in seno all'Alleanza atlantica. Tra l'altro, secondo Kaiser, bisogna ricordare che l'Alleanza fu fondata e continua ad essere un'alleanza contro gli stati comunisti. Nel caso di ascesa al potere del Pci, l'Alleanza atlantica avrebbe nel suo seno un governo di cui è membro un partito legato, attraverso il movimento comunista, a governi che l'Alleanza considera avversari. Ciò che potrebbe ingenerare il sospetto di avere come membro dell'Alleanza un governo di cui fanno parte forze che, in una certa misura, sono fedeli all'avversario. Anche se in molti settori la politica del Pci differisce da quella dell'Unione Sovietica, non mancano le similitudini. Per esempio, il grado di ortodossia e di solidarietà con l'Unione Sovietica ancora esistenti nel Pci: tutti fattori che giocano un ruolo importante nell'immagine che del Pci ha l'opinione pubblica occidentale.

Con accenti critici si è espresso pure BERTRAM. Secondo Bertram, il dibattito avrebbe confermato l'impressione che in Italia non si voglia affrontare seriamente la questione relativa alla ripercussione dell'assunzione di responsabilità governative da parte del Pci sul ruolo dell'Italia nell'Alleanza atlantica e sui problemi di difesa e di sicurezza dell'Occidente.

In effetti, ha affermato Bertram, vengono utilizzati due espedienti per eludere il problema.

Il primo, di cui fa uso Silvestri, parte dalla premessa che l'Alleanza atlantica è sempre stata, nei riguardi dell'Italia, solo un patto unilaterale di garanzia americano; patto di garanzia che non sarebbe in alcun modo pregiudicato dall'ingresso del Pci nell'area di governo.

Il secondo modo di eludere il problema è esemplificato da coloro che, dopo aver premesso che la Nato attraversa uno stato di profonda crisi tale da rendere necessaria una riforma, si domandano se non sia opportuno prendere spunto da un cambiamento di governo in Italia per iniziare una riforma che è comunque necessaria (tesi, quest'ultima, di cui si ritrova eco, a parere di Bertram, nelle affermazioni di Battaglia, secondo cui una Nato più forte

e multilaterale renderebbe più facile l'ingresso del Pci nel governo; pure Giolitti aveva affermato che in previsione di un evento di rilevante portata — quale appunto la partecipazione del Pci alla maggioranza governativa — bisognerebbe procedere ad un riesame, ad una revisione aggiornata dei limiti, delle funzioni e delle modalità operative dell'Alleanza atlantica, sotto tutti i suoi aspetti).

Ora, ha osservato Bertram, ambedue le argomentazioni sono errate. L'Alleanza atlantica non è solo un patto di garanzia americano, ma qualcosa di più: un mosaico di impegni relativi alla sicurezza e di relazioni fiduciarie e di cooperazione istituite nel tempo tra alleati. Se in uno tra i più importanti membri dell'Alleanza, un partito politico — che non condivide questi impegni e non gode della fiducia degli altri partners — assume responsabilità governativa, sia pure in un governo di coalizione, il funzionamento dell'Alleanza sarà gravemente pregiudicato. Né, ha proseguito Bertram, può essere tenuta in seria considerazione l'argomentazione secondo cui la Nato necessita di una riforma, di cui può essere elemento propulsore un cambiamento di governo in Italia: non è facile — ha affermato Bertram — riformare un'alleanza; tuttavia anche se dovesse essere riformata per essere aggiustata ai cambiamenti intervenuti in Italia, l'Alleanza atlantica non sarebbe modificata sotto l'influenza e la partecipazione italiana.

Quali sarebbero dunque le conseguenze di una partecipazione al governo del Pci? Se il Pci assume responsabilità governative — ha osservato Bertram — la reazione più probabile dei membri dell'Alleanza sarebbe una politica di attesa, allo scopo di consultarsi, al di fuori dei canali istituiti dalla Nato, sui problemi più importanti; uno dei risultati potrebbe consistere nel ridimensionamento dell'importanza dei partners più piccoli, in favore di un accresciuto ruolo di un asse Usa-Rft. Ora è certamente possibile e desiderabile — ha proseguito Bertram — che dopo un periodo di aggiustamento l'Italia possa di nuovo giocare un ruolo integrale nell'Alleanza atlantica. Però, affinché ciò avvenga, è necessario che il Pci, in quanto nuovo membro del club atlantico, guadagni la fiducia degli alleati dell'Italia e a questo scopo definisca concretamente, e non in modo generico come ha fatto finora, la politica che intende seguire in materia di difesa.

Come si è accenato, tanto Smart quanto Duchêne hanno voluto richiamare l'attenzione su una valutazione più ampia delle ripre-

cussioni di un'eventuale partecipazione del Pci alla maggioranza governativa, senza limitarsi all'Alleanza atlantica. In particolare François DUCHÊNE, esaminando la politica del Pci nei riguardi della Nato e delle Comunità europee, si è domandato se sia possibile tenere nei confronti della Nato un atteggiamento diverso da quello tenuto nei confronti delle Comunità europee.

A parere di Duchêne non è possibile mantenere due posizioni differenti, poiché esistono strette correlazioni tra l'atteggiamento che si ha verso le Comunità europee e quello che si ha nei confronti della Nato.

Se si guarda con favore la costruzione comunitaria (l'europeismo è un modo di evitare divisioni tra le forze politiche italiane; esso costituisce inoltre un punto di riferimento necessario, sia a breve che a lungo termine, per qualsiasi governo che intenda affrontare costruttivamente i nodi della cooperazione economica), lo stesso atteggiamento deve essere tenuto nei confronti della Nato, a causa dei problemi che ciò comporta in termini di « scelta e di immagine ».

Un diverso atteggiamento nei confronti delle due istituzioni porrebbe infatti un problema di fiducia. Vaghezza sulla Nato può comportare — da parte dei membri più importanti della Comunità — una mancanza di fiducia dovuta ai dubbi intorno alla politica che seguirebbe nei confronti dell'Unione Sovietica un governo a partecipazione comunista. Tra l'altro, questa mancanza di fiducia potrebbe condurre più o meno apertamente ad una politica di tacita esclusione dell'Italia dalla comunità occidentale, e ciò avrebbe conseguenze rilevanti sia sotto il profilo della sicurezza sia sotto quello economico.

In altri termini, secondo Duchêne, ci può essere flessibilità tra l'atteggiamento nei confronti della Comunità e quello nei confronti della Nato. Ma sarebbe un errore fondamentale ed un rischio dilatare la flessibilità fino al punto che ne risulti una implicita contraddizione tra di essi.

Sulla stessa linea di pensiero si è sostanzialmente collocato SMART. Prendendo come punto di riferimento la sua distinzione tra comunità di potere (la Nato) e comunità politica occidentale — comunità che, come si è visto, obbedisce al metodo del pluralismo democratico — Smart ha puntualizzato come i pericoli maggiori insiti nell'ascesa del Pci al potere risiedano nel fatto che gli

altri membri della comunità politica abbandonino i principi cui si ispira la comunità di cui fanno parte, nel reagire alla prospettiva di un Pci al potere. Ciò che avrebbe conseguenze negative per l'esistenza stessa della comunità politica, poiché se i membri della comunità non si comportano secondo i principi del pluralismo democratico, quest'ultima non avrebbe più ragione di esistere.

Tra l'altro bisogna, a parere di Smart, considerare che le regole del pluralismo democratico riguardano non solo il metodo democratico nella conquista del potere, ma anche il metodo democratico nella perdita del potere, perdita che può coinvolgere la stessa esistenza di un partito politico. Su questo punto, secondo Smart, il Pci non avrebbe ancora preso posizione. Potrebbe un'Italia, con un governo a partecipazione comunista, rimanere membro della Nato, cioè della comunità di potere, e restar fuori della comunità politica occidentale? Secondo Smart quest'opzione — anche se è stata possibile, in passato, per la Grecia e il Portogallo — sarebbe impossibile per un'Italia con un governo a partecipazione comunista, come per qualsiasi governo occidentale a partecipazione comunista. Il distacco dalla comunità politica occidentale in direzione della comunità politica organizzata nel Patto di Varsavia verrebbe interpretato come un distacco anche dalla comunità di potere, cioè dalla Nato. In breve, per un'Italia con un governo a partecipazione comunista, sarebbe irripetibile l'esperienza seguita nel passato da Grecia e Portogallo, paesi che sono stati membri della comunità di potere ma non della comunità politica occidentale.

Come si è visto, secondo Kaiser, Smart, Bertram e Duchêne, le conseguenze internazionali del compromesso storico potrebbero avere un impatto non indifferente sulla struttura del mondo occidentale. Quale potrebbe o dovrebbe essere, allora, *la reazione degli occidentali*, e in particolare dell'Alleanza atlantica e delle Comunità europee, *nei confronti di un governo italiano a partecipazione comunista?*

Al quesito ha risposto KAISER. Non c'è dubbio — egli ha osservato — che è di vitale importanza per gli Usa, la Rft e gli altri membri dell'Alleanza atlantica trovare una risposta costruttiva alla situazione che si creerebbe in Italia in seguito ad un cambiamento di così ampia portata. Ma, ha proseguito Kaiser, se il compro-

messo storico è inevitabile a causa di impellenti ragioni la cui opportunità solo gli italiani — e non l'Alleanza atlantica o le Comunità europee — debbono valutare, dipenderà in buona parte dagli italiani, e in particolare dal Pci, agire in modo che il cambiamento avvenga senza rompere i legami esistenti e senza frattura per l'interdipendenza esistente nel sistema.

L'Italia è una parte assolutamente indispensabile dell'Europa e dell'Occidente, cioè di un gruppo di stati con tradizioni culturali comuni ed una comune concezione della democrazia liberale.

Secondo la concezione occidentale di legittimazione e democrazia — ha osservato Kaiser — ogni popolo ha diritto di decidere il proprio destino. Se gli italiani decidono di intraprendere una via che comporta l'assunzione, da parte del Pci, di responsabilità governative, ai terzi potrebbe anche non piacere una siffatta scelta: essi, però, devono accettarla. Tra l'altro, ha concluso Kaiser, se il Pci, nel caso in cui assuma responsabilità governative in Italia, dà prova, in modo credibile, di essere attaccato all'integrazione europea ed alle concezioni di democrazia liberale, è nell'interesse della Comunità europea e della Nato reagire in maniera costruttiva.

Piero BASSETTI si è soffermato a valutare i processi di aggiustamento che si renderebbero necessari nel caso in cui il Pci dovesse assumere responsabilità di governo. Egli ha sottolineato come, dal punto di vista degli Stati Uniti (ed altri membri della Nato), la regola dell'anticomunismo renda difficile la partecipazione del Pci a maggioranze di governo in Italia. D'altra parte, in Italia, si pongono esigenze interne di cambiamento, che potrebbero implicare l'assunzione, da parte del Pci, di responsabilità governative, in coalizione con altre forze democratiche. Come uscire da questo dilemma, si è chiesto Bassetti? Bisogna trovare una formula di compromesso, a livello internazionale, che preveda un aggiustamento di posizioni che a prima vista sembrano antitetiche. Compromesso che può avere per oggetto non solo questioni di politica internazionale, ma anche questioni di politica interna (e quindi non solo garanzie politiche, ma anche economico-finanziarie e ideologiche), tenendo conto che, in un mondo integrato, i rapporti tra indipendenza, interdipendenza e interferenza sono molto complessi e comunque si pongono in termini diversi dal passato. È il nuovo modo di essere del sistema internazionale — ha aggiunto Bassetti — che potrebbe spingere a compromessi di questo tipo,

preferibili in un quadro bilaterale e non multilaterale, allo scopo di evitare lesioni di sovranità nazionale.

Pure GRANELLI si è soffermato ad esaminare, in termini generali, le conseguenze internazionali di un'ascesa al potere del Pci, evidenziando però più l'ipotesi di un governo delle sinistre che il compromesso storico.

Secondo Granelli, un governo delle sinistre finirebbe per rendere più difficile quell'evoluzione eurocomunista e di collocazione internazionale dell'Italia che i partiti della sinistra sono venuti acquisendo, con successo e risultato positivo per tutti, negli ultimi anni. A parere di Granelli, infatti, per un governo di sinistra diventerebbe difficile sottrarsi con energia alla politica di potenza perseguita dall'Urss; ciò perché l'internazionalismo del Partito comunista non è mai stato messo in discussione, neppure quando c'è stato l'approdo europeistico.

Comunque, ha proseguito Granelli, anche se eventuali evoluzioni interne pongono problemi internazionali, sarebbe assurdo negare la possibilità di cambiamenti di equilibri interni nel nostro paese o affermare che tali cambiamenti implicino automaticamente la rottura di certe relazioni internazionali. Oltretutto sarebbe abbastanza grottesco — ha osservato Granelli — che paesi che non esitano a mantenere con gli stati comunisti rapporti stretti e continui impedissero a forze politiche democratiche italiane di intessere un dialogo e ricercare soluzioni comuni con un partito di opposizione, come quello comunista, che potrebbe diventare — magari anche senza la Dc — un partito di governo.

È infine da osservare che il Convegno ha messo in luce come le conseguenze internazionali dell'ingresso del Pci nell'area di governo debbano essere valutate non solo per le possibili ripercussioni nell'ambito delle relazioni tra occidentali, ma anche per l'impatto che tale ingresso può avere sul processo di distensione. Questo punto, già sollevato da Benzoni, come abbiamo puntualizzato nel paragrafo precedente, è stato ripreso — sia pure in termini diversi — da Mario GEROLIMETTO.

L'Europa, ha osservato Gerolimetto, è un'area stabilizzata e nessuna delle due superpotenze vuole alterazioni, poiché esse considerano l'Europa un'area vitale agli effetti dei propri interessi strategici, militari, economici e diplomatici. L'Unione Sovietica considererebbe un'alterazione strategica all'interno del suo blocco

come un principio disgregatore che vale sia per i paesi dell'Europa orientale sia per le proprie nazionalità interne. Gli Usa, d'altro canto, considererebbero la presa del potere da parte di un partito comunista all'interno di uno dei paesi europei come l'avvio di un processo con conseguenze imitative (specie nel Sud Europa) e tale da realizzare un mutamento di equilibrio strategico da essi ritenuto intollerabile. Ora, ha aggiunto Gerolimetto, mentre l'Unione Sovietica potrebbe intervenire nell'area sotto suo controllo per ristabilire l'ordine, sarebbe molto difficile, per non dire improbabile, che gli Usa possano effettuare interventi di questo tipo in Europa occidentale. Ciononostante, un'alterazione dell'equilibrio attualmente esistente muterebbe radicalmente la situazione, fino a spingere ad una revisione della politica di distensione, facendo ricadere gli Usa e l'Urss in un clima di contrasto permanente. Tra l'altro, secondo Gerolimetto, l'alterazione dell'attuale equilibrio europeo — in termini sfavorevoli agli Usa — potrebbe aprire un processo contraddittorio, spingendo gli Usa o su posizioni isolazioniste oppure alla ricerca di partite compensative in altre aree mondiali e con strumenti ben diversi da quelli che gli Usa potrebbero impiegare in Europa.

La collocazione internazionale dell'Italia

Il dibattito sulla collocazione internazionale dell'Italia ha sottolineato come il quadro europeo ed atlantico — e cioè il mondo occidentale — continui ad essere il punto di riferimento della politica estera italiana. Durante il Convegno, quindi, non sono state proposte linee alternative rispetto all'attuale collocazione internazionale dell'Italia.

La realtà delle cose — ha sottolineato BATTAGLIA — ha ridimensionato tesi di politica estera che erano circolate negli anni scorsi, tesi che erano più il frutto di mode culturali che non di una equilibrata meditazione. Così è stata accantonata la tesi di un ruolo speciale dell'Italia nel contesto mediterraneo o quella di un ruolo autonomo dell'Italia nell'Alleanza atlantica (scelta che, a parere di Battaglia, era d'ispirazione sostanzialmente gollista e quindi antieuropea). Pure accantonata risulterebbe la tesi di un isolamento dell'Italia dal contesto internazionale con i suoi corollari

« umoristici » (il modello italiano da esportare nei paesi del Terzo mondo) o genericamente terzomondisti (gli accordi di sviluppo, come struttura portante della politica estera italiana). Fino a che punto sono fondate le osservazioni di Battaglia? Vediamo di verificarle attraverso il dibattito.

Giolitti e Segre sono stati recisi nel *respingere eventuali scelte mediterranee dell'Italia*. È indubbio, ha osservato GIOLITTI, che se valutiamo la situazione italiana in rapporto ai paesi del Nord e del Sud Europa, il massimo di affinità si riscontra con i paesi dell'Europa del sud e, inoltre, non è possibile trascurare la specificità geopolitica costituita dall'Europa del sud. Tuttavia, in quest'area, la funzione dell'Italia non deve essere volta a costituire un polo di aggregazione dei paesi dell'Europa del sud, ma deve rappresentare un anello di congiunzione tra l'Europa del sud, i paesi del Terzo mondo e i paesi dell'Europa centrale e settentrionale.

Pure SEGRE ha sottolineato come il Pci, nonostante le tentazioni provenienti dal Partito comunista portoghese e anche dal Partito socialista francese, abbia respinto una scelta mediterranea, perché la sorte e il destino dell'Italia non stanno nella sua mediterraneizzazione. L'Italia deve invece stabilire un rapporto sempre più stretto con l'Europa: al di fuori di questo rapporto — ha ribadito Segre — non c'è sicuramente uno sviluppo autonomo o uno sviluppo democratico per il nostro paese. Ottica europea che è stata riaffermata da PEGGIO, il quale ha peraltro sottolineato la necessità di respingere l'alternativa tra una vocazione europea ed una vocazione mediterranea dell'Italia: ciò perché si deve operare affinché ci sia il massimo impegno dell'Europa per ricercare il massimo sviluppo della collaborazione internazionale con i paesi i quali sono oggi vittime del sottosviluppo.

Netto è stato il *rifiuto di posizioni isolazioniste*. A questo proposito GRANELLI ha affermato che la soluzione dei problemi italiani è inseparabile da una visione europea e internazionale che l'Italia non deve assolutamente trascurare. Oggi qualsiasi accenno ad una chiusura protezionistica potrebbe portarci se non alla morte per rischio certamente alla morte per eutanasia, cioè all'isolamento che determina anche nelle situazioni nazionali una specie di soffocamento, quando vengono a mancare i collegamenti esterni.

L'Italia è condizionata dal contesto internazionale — ha osservato PEGGIO — e deve tener conto di questi condizionamenti, che

hanno una notevole rilevanza: basti pensare alla componente internazionale della vita economica italiana, che supera ormai il 50% o all'indebitamento con l'estero che supera i 15 miliardi di dollari. Di fronte ad una situazione di questo tipo — ha proseguito Peggio — non si può non ribadire l'esigenza per l'Italia di operare perseguendo il massimo della cooperazione economica internazionale. Alternative non ce ne sono né tanto meno esiste un'alternativa protezionistica. Secondo Peggio, la necessità di ricercare la collaborazione internazionale è più che mai forte, se si considera che la ripresa economica internazionale — di cui si incominciano ad intravedere i primi sviluppi — non può essere considerata come la fine della crisi a livello mondiale. Poiché la ripresa che si delinea non è l'inizio di una lunga fase d'espansione (simile a quella del dopoguerra) è necessario il massimo impegno per la ricerca di una collaborazione, i problemi essendo molteplici e complessi (ricostruzione del sistema monetario internazionale, oggi inesistente; rinnovamento della politica europea, allo scopo di portare avanti la costruzione europeistica; iniziative a livello europeo per far fronte a manovre speculative).

OLIVI ha soprattutto messo in guardia contro i pericoli impliciti in soluzioni isolazionistiche. Secondo Olivi si accennerebbe, soprattutto da parte di taluni economisti italiani, ad una possibilità di un ripiegamento dell'Italia su posizioni parautarchiche, senza tener conto che la Comunità non è in crisi nella sua immagine esterna, come polo d'attrazione per i paesi terzi. L'emarginazione dalla Comunità potrebbe comportare non solo difficoltà economiche, ma anche politiche. La non partecipazione alla funzione esterna della Comunità implicherebbe responsabilità e una necessità di forza politica autonoma, di cui l'Italia è carente, almeno allo stato attuale.

Se si respingono le soluzioni mediterranee o isolazionistiche che cosa resta? Restano, secondo BATTAGLIA, l'essenziale collocazione europea dell'Italia e la necessità di percorrere la strada europea come unica strada che abbia senso e possibilità per il nostro paese. Rimane il problema di contribuire a definire una politica capace di salvare e migliorare la costruzione europea e di ritrovare la forza politica necessaria per compiere scelte in grado di dare slancio alla ripresa economica, tenendo conto strettamente dei vincoli di interdipendenza internazionale. Rimangono pure — ha proseguito Bat-

taglia — le questioni della sicurezza, senza la cui garanzia non c'è possibilità di un contributo alla costruzione europea, costruzione che rimarrebbe esposta al vento dell'insicurezza italiana.

PETRILLI ha rilevato, con soddisfazione, che *nessuno (o quasi) sembra oggi postulare alternative di tipo protezionistico*. La stessa circostanza che l'apertura degli scambi internazionali venga ormai assunta non solo come un vincolo imprescindibile, ma come una connotazione irrinunciabile di un modello economico valido per il nostro paese, anche da parte di forze politiche orientate verso una profonda trasformazione del quadro economico-sociale, costituisce, secondo Petrilli, un dato oggettivo di cui non si potrebbe sottovalutare l'importanza.

Tra l'altro, ha aggiunto Petrilli, le difficoltà della congiuntura italiana ed europea non consentono più di riproporre le contrapposizioni di un tempo tra i fautori di una soluzione europea, concepita in termini di puro allineamento del nostro paese sul tipo di sviluppo già percorso dai paesi più evoluti, e i sostenitori di un'azione riformistica, disposta talora ad assumere il quadro nazionale come universo a sé stante.

Contrario a chiusure protezioniste si è pure dichiarato Vincenzo Russo, il quale ha peraltro sottolineato che il risanamento dell'economia italiana, date le attuali condizioni internazionali, presuppone un controllo selettivo delle importazioni (in special modo di quelle superflue) e della domanda interna. Le importazioni, cioè, dovrebbero essere ammesse nei limiti in cui possano essere finanziate con le esportazioni, privilegiando quelle necessarie ad allargare la base produttiva del paese.

I problemi della *sicurezza* e della *distensione* sono stati esaminati nel paragrafo precedente, ove sono state evidenziate soprattutto le prese di posizione degli esponenti comunisti presenti al Congresso. Qui giova sottolineare quanto, in proposito, è stato detto da Giolitti e Granelli.

GIOLITTI ha insistito sul problema europeo, facendo anche cenno alla questione della difesa europea. Quali sono — si è domandato Giolitti — i rapporti di interdipendenza che l'Italia deve privilegiare? Indubbiamente quelli nei quali l'Italia si trova collocata su scala europea. E non solo i rapporti di natura strettamente economica, poiché il problema europeo non è solo un fatto di dimensione di mercati (visione economicistica che ancora costitui-

sce un freno al decollo della costruzione europea). Bisogna privilegiare, secondo Giolitti, i fattori politici dell'unità europea (fattori che sono stati finora sottovalutati), e in primo luogo la ricerca di un'unità europea nel campo della politica estera e in quello della difesa. Nella concezione di una rinnovata e profondamente rivista unità europea, questi due temi — politica estera e di difesa — debbono acquistare — ha ribadito Giolitti — un grado di priorità che finora non hanno avuto.

Venendo poi a considerare i problemi dell'Alleanza atlantica e della Nato, Giolitti ha sottolineato come il Psi considera la « membership » italiana come una partecipazione ad una alleanza e non come una soggezione ad una egemonia. L'Italia, ha proseguito Giolitti, ha ratificato il Patto atlantico — la cui funzione riposa essenzialmente nel preambolo e nell'art. 2 del relativo Trattato e non in successive unilaterali interpretazioni; l'Alleanza atlantica non deve essere quindi considerata uno strumento di egemonia.

GRANELLI, dal canto suo, ha osservato che la proiezione internazionale dell'Italia può essere europea ed atlantica, ma deve essere europea ed atlantica nella linea del superamento della spaccatura del mondo in zone d'influenza. In questa logica va anche visto il problema della riforma dell'Alleanza atlantica e della Nato, riforma che deve tener conto dell'interesse europeo, che deve esser volto al superamento, sia pure graduale, della spaccatura, in blocco contro blocco, della realtà europea. Il superamento dei blocchi — ha osservato Granelli — non è una mera questione militare; il superamento deve implicare una maggiore articolazione di sistemi politici che, pur affini su talune scelte di fondo, restano nondimeno liberi di compiere loro scelte particolari. Processo che dovrebbe avvenire su basi simmetriche, e quindi anche all'est, ove deve essere sancito il diritto di ciascun paese di scegliere proprie vie nazionali al socialismo, più autonome rispetto alla politica di potenza dell'Urss. Come, d'altro canto, paesi quali la Francia, l'Italia e la Spagna hanno diritto di risolvere autonomamente i problemi storici loro peculiari, senza per questo venir meno ai vincoli della rispettiva collocazione internazionale.

Stando così le cose — ha proseguito Granelli — non bisogna puntare sulla riforma delle alleanze in termini di efficienza o di adeguamento passivo. L'Europa, ha concluso Granelli, cadrà nella spirale della divisione tra partito americano e partito sovietico se

non saprà crearsi un suo spazio di sicurezza e di autonomia: ciò che non significa respingere le grandi potenze verso l'isolazionismo, ma bensì indurre le grandi potenze ad avere con l'Europa un rapporto di tipo diverso da quello tradizionale. A questo fine, tuttavia, non è sufficiente l'immagine di un'Europa né antisovietica né antiamericana prospettata dal Pci. Infatti, un'Europa che riacquisti nell'articolazione, fuori dalla contrapposizione dei blocchi, il senso della sua autonomia è un'Europa che non può essere neutrale rispetto alle grandi scelte internazionali. Basti pensare alla questione relativa alla riforma del sistema monetario internazionale, ai rapporti con il Terzo mondo e al Mediterraneo. Tutti problemi la cui soluzione potrebbe comportare la nascita di conflitti con le politiche di potenza dell'Urss e degli Usa. Ma l'importante, ha affermato Granelli, è che l'Italia e l'Europa possano procedere in un clima di maggiore autonomia e indipendenza.

Netta e assai salda è stata pure — come ha sottolineato Francesco CALOGERO — la scelta italiana in materia di non proliferazione, nonostante il ritardo con cui l'Italia ha ratificato il Tnp e le resistenze di alcuni isolati gruppi politici e burocratici.

La scelta della non proliferazione è stata sostenuta dall'unanime consenso di tutte le forze politiche dell'arco costituzionale, anche se — ha osservato Calogero — non si può sperare, come invece sarebbe sommamente auspicabile, in una energica e attiva politica antiproliferatoria dell'Italia, a causa dell'ignoranza e del disinteresse generale imputabile tanto alle forze politiche di centro quanto a quelle di sinistra.

Si può dunque affermare che esiste un *consenso*, tra le forze politiche italiane, *sulla collocazione internazionale dell'Italia* e sulle opzioni fondamentali della nostra politica estera? GRANELLI, come del resto a più riprese SEGRE, ha dato una risposta affermativa al quesito ed ha sottolineato come questo sia un fattore senz'altro positivo e possa costituire motivo per una maggiore incisività in politica estera e accrescere la capacità di realizzare i relativi obiettivi. Al contrario, secondo BATTAGLIA, un arco più largo di consensi su un tema generico implica necessariamente una maggiore indeterminatezza e, di conseguenza, una minore incisività.

Ma quali sono in realtà le cause della *manca di dinamismo nella politica estera italiana*, spesso lamentata?

Secondo GRANELLI, la scarsa incisività della politica estera ita-

liana non deriva dalla mancanza di consenso tra le forze politiche sugli obiettivi fondamentali della nostra politica estera, ma da un fattore ben più strutturale. A questo proposito, Granelli ha richiamato l'attenzione sul rapporto, finora sottovalutato, esistente tra qualsiasi iniziativa di politica estera e l'assetto interno del paese. Non c'è dubbio — ha osservato Granelli — che le difficoltà economiche italiane, le incertezze del quadro politico, la debolezza strutturale della nostra presenza all'estero e lo scoordinamento tra i ministeri che hanno competenze in materia di politica estera sono tutti elementi che renderebbero comunque debole la nostra politica estera, anche quando essa fosse più lucida nei suoi traguardi e nelle sue determinazioni. Prova ne sia il bilancio piuttosto magro della politica europeistica: quel tanto che si è costruito in Europa non sempre ha avuto l'effetto desiderato in Italia. E ciò per l'incapacità interna di trasformare strumenti e istituzioni in un'ottica europea, allo scopo di recepire gli aiuti e gli spunti che possono venire dall'Europa. Resta quindi — secondo Granelli — il problema fondamentale di trovare una connessione più organica tra momento interno e momento internazionale, poiché la sola precisazione degli obiettivi di politica estera non è di per sé sufficiente a conferire una maggiore incisività alla presenza internazionale. Basti pensare, sotto questo profilo, alle occasioni che potrebbero derivare all'Italia da una diversificazione delle sue esportazioni in talune aree mondiali; occasioni che non sono state sfruttate perché continuiamo a tenere in vita un modello di sviluppo in contraddizione con le prospettive che si aprono al nostro paese.

Sulla connessione esistente tra soluzione della crisi italiana e capacità di svolgere politica estera ha pure insistito OLIVI, il quale ha osservato come gli anni settanta abbiano portato alle sue estreme conseguenze il disordine politico-amministrativo italiano e quindi la « credibilità » del paese nei confronti del mondo esterno e la sua capacità negoziale. Di una presenza effettiva dell'Italia nella Comunità europea — ha affermato Olivi — non si potrà parlare fino a quando non sarà operato un profondo rinnovamento.

S'impone quindi la risoluzione della crisi italiana perché, come ha osservato BATTAGLIA, la possibilità di restare e sopravvivere in Europa, come paese europeo, dipende essenzialmente dalla capacità di ritrovare un equilibrio della nostra società e anzitutto un

equilibrio economico e sociale. Il primo impegno europeistico — ha aggiunto SEGRE — è quello di risolvere i problemi italiani, per dare al paese una nuova stabilità democratica e un nuovo sviluppo economico, tale da consentire all'Italia, nel momento in cui rifiuta la concezione dell'Europa a due velocità, di stare a pieno titolo nell'edificio comunitario.

Resta infine da osservare che il dibattito sulla collocazione internazionale dell'Italia, se ha permesso di individuare una notevole area di consenso, sulla cui consistenza, però, sono state avanzate differenti valutazioni — intorno alla collocazione europea ed atlantica dell'Italia ed alla inopportunità di scelte isolazioniste — ha nondimeno registrato punte polemiche in occasione della tesi di FORTE (la cui relazione viene pubblicata in questo volume) *sulle economie intermedie e sulla conseguente collocazione dell'Italia nell'ambito di questa economia.*

Tale tesi è stata particolarmente criticata da Kaiser e De Cecco, nonostante Francesco FORTE abbia puntualizzato che il suo modello non implica affatto una scelta di tipo mediterraneo, ma comporta invece una scelta saldamente ancorata al quadro comunitario, che dovrebbe tener conto, anche in termini politici, della coesistenza, nel suo interno, di due fasce di paesi: quelli sviluppati e quelli ad economia intermedia.

L'Italia — si è domandato KAISER — vuole perseguire una politica di industrializzazione, prendendo ad esempio il modello americano, tedesco o francese, cioè i modelli dei paesi più industrializzati, oppure l'Italia vuole accontentarsi di un ruolo intermedio? A parere di Kaiser, il dibattito ha dimostrato che l'Italia ritiene obiettivi essenziali l'industrializzazione e la modernizzazione. Non esiste un'alternativa tra sottosviluppo e industrializzazione; sarebbe ad esempio errato pensare che le economie intermedie potrebbero istituire un proprio mercato comune, qualora i paesi industrializzati non venissero incontro alle loro necessità. Sia perché le economie intermedie non sono sufficientemente omogenee per costituire un blocco autonomo; sia perché se le economie intermedie formano un blocco autonomo il processo di integrazione europea — che coinvolge paesi con un diverso grado di sviluppo economico — si rallenterebbe.

Anche Marcello DE CECCO ha vivacemente criticato la tesi di Forte, affermando che l'economia intermedia non è un modello va-

lido e comunque costituisce un arretramento rispetto ai traguardi che l'Italia si era posta ai tempi del miracolo economico. Secondo De Cecco, la tesi per cui l'Italia dovrebbe scegliersi il ruolo di economia intermedia appare quasi un tentativo di razionalizzazione a posteriori del fallimento dell'economia italiana.

CARLI, dal canto suo, pur non dichiarandosi del tutto insensibile alle tesi di Forte, ha fatto due constatazioni. In primo luogo egli ha osservato come le economie intermedie siano più esposte, a differenza di quelle sviluppate, al pericolo di autoritarismo interno, appunto perché si tratta di economie eterogenee, ove la forza aggregante può essere ricercata nell'esercizio dell'autorità. Carli ha inoltre richiamato l'attenzione sull'imperfezione del sistema, che non consente di raccordare le economie intermedie a quelle sviluppate. Di qui l'errata concezione che si possa applicare in tutti i campi il modello delle economie sviluppate a quelle in corso di sviluppo e alle intermedie. Tra l'altro, secondo Carli, non bisogna sottovalutare la circostanza che un'economia sottosviluppata, che si aggancia ad una economia più sviluppata, attraversa necessariamente un periodo di squilibri che producono come conseguenza un effetto espulsivo, e non attrattivo, del capitale. È questo ad esempio il motivo che induce alcuni paesi in via di sviluppo a respingere il modello che li condurrebbe più rapidamente vicino ai paesi più sviluppati: tali paesi preferiscono invece un avanzamento lento, appunto per il timore che un avanzamento troppo rapido produca consistenti squilibri.

Politica estera e cultura politica

La crisi italiana non è soltanto politica, è anche una crisi culturale. Negli studi di politica internazionale, come del resto nella politica estera italiana, per lungo tempo — ha esordito Altiero SPINELLI — ha dominato l'opzione della « Realpolitik », grazie anche all'ausilio di una cultura politica troppo spesso affollata da accademici e diplomatici. Esistono, secondo Spinelli, due concezioni che stanno alla base della politica estera.

La prima, che è la più frequentemente seguita, fa perno appunto sulla « Realpolitik ». Tale concezione privilegia l'essere rispetto al dover essere e in pratica riduce il fenomeno internazionale ad un

problema di equilibrio. Questa concezione, non immune da postulati deterministici, provoca conseguenze contraddittorie. Da un lato porta all'exasperazione dell'interesse nazionale, dall'altro induce a disinteressarsi dei problemi di politica estera.

La seconda concezione, invece, parte dalla premessa secondo cui la politica estera non può essere valutata come una semplice reazione a certe situazioni che si determinano nell'arena mondiale. Secondo questa concezione, la politica estera deve essere fondata su valori, trattandosi di azione di uomini volta a fini costruttivi. Peraltro ciò non significa ignorare i dati reali. La situazione reale è sempre il punto di partenza, allo scopo di determinare come, e in quale misura, la realtà possa essere modificata.

Quali debbono essere gli obiettivi di una politica estera se si muove da questa seconda concezione? A parere di Spinelli, la politica estera non deve avere come obiettivo solo e soltanto il mantenimento, il ristabilimento o la ricerca di equilibri ma deve contribuire a sviluppare — sempre tenendo conto della realtà effettuale — le possibilità di politica internazionale che mirino ad un accrescimento della libertà, del benessere, della pace, della solidarietà e dell'eguaglianza dei popoli. Concezione ambiziosa, ma su cui può fondare la propria politica estera qualsiasi paese (e quindi anche l'Italia), indipendentemente dal grado di potenza in cui è collocata.

Naturalmente, ha osservato Spinelli, nel fissare gli obiettivi bisogna operare un giusto dosaggio tra dati della realtà, obiettivi che si intendono perseguire e valori a cui dare priorità.

Il Convegno, grazie alla relazione di Are e alla comunicazione di Mombelli, ha poi messo a fuoco altre carenze del modo in cui vengono percepiti e studiati i problemi di politica internazionale e le insufficienze dei canali attraverso cui viene informata l'opinione pubblica.

In particolare Francesco GOZZANO si è dichiarato d'accordo con la tesi di Are sulla insufficienza culturale delle forze politiche italiane e sulle conseguenze che questo fatto comporta per un corretto esame degli avvenimenti di politica internazionale. Secondo Gozzano « l'ideologizzazione » della politica estera in Italia costituisce una specie di evasione rispetto al fatto che non c'è una politica estera italiana. La carenza dell'oggetto intorno a cui discutere si trasforma ovviamente in una insufficienza di analisi

e di valutazioni sugli avvenimenti che ci riguardano più da vicino. Del resto, l'insufficienza dell'informazione nella stampa fa da « pendant » al silenzio del mondo politico rispetto a certi problemi che toccano più direttamente la nostra politica estera. A parere di Gozzano, anche dei problemi implicati dall'eventuale ingresso del Pci nella maggioranza governativa si parla in termini non del tutto pertinenti. Nella stampa italiana, se ne discute più sotto il profilo delle ripercussioni che tale fenomeno può avere negli Stati Uniti, sulla Nato e le Comunità europee, che non in relazione agli orientamenti che può determinare sulla politica estera italiana. Fatto, anche questo, abbastanza singolare che svela una mancanza di chiarezza in quelli che dovrebbero essere gli orientamenti politici generali. Mancanza di chiarezza provata anche dalla circostanza che nei maggiori partiti politici italiani certi temi — considerati una sorta di tabù — non vengono neppure discussi o non vengono adeguatamente affrontati: ad esempio i temi della difesa europea sono sempre sottaciuti, per la paura di essere accusati di tendenze neogolliste.

A parere di Roberto ALIBONI, nei tre maggiori partiti italiani, la stampa e la cultura internazionale giocherebbero un ruolo profondamente diverso. La Dc è il partito la cui cultura politica è la più carente di una dimensione internazionale e di un interesse internazionale. Pure il Psi nutre interessi internazionali di carattere tutto sommato formale. Leggendo la stampa di partito, il Psi appare il partito più attento ai fatti europei. In realtà, ha osservato Aliboni, si tratta di un interesse « declamatorio », la dimensione internazionale ed europea del Psi essendo stata piuttosto disattenta. Questa valutazione, intorno alla componente internazionalistica della dimensione culturale della Dc e del Psi, sarebbe confermata dalle analisi economiche effettuate da ambedue i partiti durante l'esperienza del centro-sinistra: in tali analisi la dimensione internazionale è assolutamente carente.

Invece, a parere di Aliboni, nella stampa e cultura politica del Pci la dimensione internazionale è molto importante, anche se ovviamente si possono non condividere le relative analisi. Ciò spiegherebbe, ad esempio, perché il Pci, nel momento in cui ha deciso di occuparsi di problemi europei, lo ha fatto con particolare cura.

Olivi, Merlini e Silvestri hanno focalizzato i loro rilievi più direttamente sulle carenze della stampa non di partito.

Secondo OLIVI, nell'esaminare i problemi della stampa italiana in relazione alla politica estera, bisogna distinguere tra informazione internazionale e informazione sulla politica estera italiana. Mentre la prima è generalmente abbondante, la seconda è piuttosto scarsa: ciò che costituisce un mezzo per effettuare un'evasione dai problemi reali.

L'informazione internazionale è poi piuttosto carente per quanto riguarda i problemi dell'economia internazionale, che sono in genere trattati da accademici, spesso più attenti ai problemi teorici che non ad esaminare con il dovuto riguardo i problemi concreti che toccano direttamente l'Italia (ad esempio per lungo tempo è stata insufficiente l'informazione relativa al comportamento dell'Italia nell'ambito comunitario). Tra l'altro — ha osservato Olivi — se si prescinde dalla collaborazione dei professori universitari le redazioni dei giornali stentano, per quanto riguarda i problemi dell'economia internazionale, a trovare personale qualificato per la redazione interna o per le corrispondenze dall'estero.

Anche la Rai-Tv, almeno se si prende in considerazione la situazione esistente prima della riforma, soffre delle carenze riscontrate nella stampa. Tra l'altro la Rai-Tv — a parte alcune eccezioni — non ha personale qualificato per il lavoro di corrispondenti dall'estero o comunque il livello di tali corrispondenti è inferiore a quello delle redazioni interne (fenomeno che peraltro si riscontra in altri paesi, come il Regno Unito e gli Stati Uniti). L'informazione della Rai-Tv proveniente direttamente dai corrispondenti esteri è in generale mediocre, tardiva e anodina, essendo spesso direttamente influenzata dalla scarsa possibilità di discutere in Tv i problemi della politica estera italiana.

Tutte carenze che — ha notato Olivi — si riscontrano pure nell'Ansa, che fornisce un'informazione in genere mediocre ed estremamente condizionata dalle vedute degli uomini politici che reggono le sorti della politica estera italiana.

A parere di MERLINI, l'informazione di politica estera non è solo un fatto quantitativo ma anche, e soprattutto, un fatto qualitativo. Bisognerebbe infatti distinguere tra politica internazionale e cronaca internazionale. Generalmente nella stampa italiana — ha osservato Merlini — si preferisce fare cronaca internazionale, scambiando spesso l'informazione su fatti che accadono in altri paesi per politica internazionale. Ne consegue che taluni fenome-

ni sono passati sotto silenzio. Ad esempio i rapporti tra politica estera e politica militare, nonché il transnazionalismo, fenomeno che è stato dibattuto con dovizia nella stampa e pubblicistica estera, ma che è stato sottaciuto in Italia. Merlini ha posto anche l'accento sul fatto che la stampa, e in particolare la Tv, seguono la tendenza — del resto diffusa ma oltremodo riprovevole — volta a strumentalizzare la politica estera a fini di politica interna. Strumentalizzazione che viene esasperata in periodo elettorale, come è provato dalla scelta di temi di politica internazionale cui la stampa dedica maggiore attenzione.

I rilievi effettuati da Merlini e Olivi non sono i soli riscontrabili, a parere di Stefano SILVESTRI. Egli ha osservato come, nei grandi giornali d'informazione, esista una strana ambiguità nella trattazione degli argomenti di politica internazionale: sia perché non vengono, di regola, tirate le debite conclusioni nel valutare taluni problemi internazionali, sia perché nello stesso giornale (spesso nello stesso numero) convivono articoli che pervengono a conclusioni differenti. Fenomeno che non è causato dall'esistenza di un dibattito, ma semplicemente dal fatto che eventuali contraddizioni sfuggono o non vengono considerate molto importanti. Tali contraddizioni si riscontrano anche nella stampa di partito, specie quella comunista, che registra puntualmente le prese di posizione dei leader comunisti, ma spesso non applica le anzidette prese di posizione — in particolare quelle nuove — nelle note di commento.

Vi è inoltre una convinzione di fondo — nota Silvestri — nell'informazione internazionale fornita dalla stampa italiana. Convinzione che parte dalla premessa secondo cui esiste un sistema internazionale stabile, a suo modo immutabile, in cui l'Italia ha una collocazione ben definita. Il che è tipico della posizione di coloro che non vogliono discutere questi problemi in prima persona, ma assumono queste posizioni dall'esterno.

NOTIZIE SUGLI AUTORI E PARTECIPANTI AL DIBATTITO

Roberto ALIBONI. Direttore delle ricerche dell'Istituto affari internazionali. Professore di economia internazionale all'Istituto universitario navale di Napoli. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *Development of the Maghreb and its Relations with the EEC*, in A. Shlaim, G. N. Yannopoulos (a cura di), *The EEC and the Mediterranean Countries*, e *I mercati finanziari internazionali*, in Ireci, *Annuario dell'Economia internazionale* 1975.

Giuseppe ARE. Professore di storia contemporanea all'Università di Pisa. È stato Visiting Professor presso il St. Antony's College di Oxford nell'anno accademico 1972-73. Fra le sue pubblicazioni citiamo: *Economia politica nell'Italia liberale (1890-1915)*, *Industria e politica in Italia* e *Politica estera dell'Italia e mutamenti internazionali (1970-1976)*.

Piero BASSETTI. Deputato al Parlamento. Presidente dell'Ipalmo. È stato presidente della regione Lombardia.

Adolfo BATTAGLIA. Deputato al Parlamento. Già sottosegretario agli esteri e responsabile della sezione esteri del Pri.

Alberto BENZONI. Funzionario dell'Iri. Vicesindaco di Roma. Membro del Comitato centrale del Psi. Tra le sue pubblicazioni citiamo: *Il socialismo italiano nel dopoguerra*.

Christopher BERTRAM. Direttore dell'International Institute for Strategic Studies. Direttore della rivista « Survival ». Ha pubblicato tra l'altro: *Mutual Force Reduction in Europe: the Political Aspects*.

Giampaolo CALCHI NOVATI. Direttore dell'Ipalmo. Professore di storia dei paesi africani nel XX secolo all'Università di Pisa. È autore tra l'altro de *La rivoluzione algerina* e *I nodi della pace*.

Paolo CALZINI. Professore di storia e istituzioni dell'Europa orientale all'Università di Bologna. Visiting Professor presso il centro di Bologna della Johns Hopkins University. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *Coesistenza e rivoluzione* e *Rivoluzione del Comecon*.

Guido CARLI. Presidente della Confindustria. Già governatore della Banca d'Italia.

Marcello COLITTI. Direttore per la programmazione all'Eni. Esperto di problemi economici internazionali e dell'approvvigionamento. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *Le grandi imprese e lo stato* e *Stati Uniti alla deriva*.

Marcello DE CECCO. Professore di economia monetaria e creditizia e di economia applicata all'Università di Siena. Ha svolto attività didattiche e di ricerca presso il Royal Institute for International Affairs (Chatham House), la London School of Economics, la Johns Hopkins University di Bologna e inoltre presso le Università di Cambridge, Chicago, East Anglia. Tra le sue opere ricordiamo: *Saggi di politica monetaria e Economia e finanza internazionale dal 1890 al 1914*.

Ennio DI NOLFO. Professore di storia delle relazioni internazionali e direttore dell'Istituto di scienze storiche dell'Università di Padova. Ha scritto: *Mussolini e la politica estera italiana*. Si occupa attualmente della storia delle relazioni Italia-Stati Uniti nel secondo dopoguerra.

François DUCHÊNE. Direttore del Center of Contemporary European Studies. È stato direttore dell'International Institute for Strategic Studies di Londra ed editorialista dell'« Economist ». Ha pubblicato tra l'altro: *The endless crisis*.

André FONTAINE. È redattore capo di « Le Monde » di cui ha diretto per molti anni il servizio esteri. Tra le sue numerose pubblicazioni sono da annoverare: *L'histoire de la guerre froide*, *La guerre civile froide* e *Le dernier quart du siècle*.

Francesco FORTE. Presidente della Tescon. Già vicepresidente dell'Eni. Collabora alla « Stampa » e a « Panorama ». Professore di scienza delle finanze all'Università di Torino. È autore tra l'altro de *La congiuntura in Italia (1961-65)*, *Industria, governo e sottogoverno* e *La strategia delle riforme*.

Giorgio GALLI. È editorialista di « Panorama ». Insegna storia delle dottrine politiche all'Università di Milano. Tra le sue numerose pubblicazioni ricordiamo: *Il bipartitismo imperfetto* e *Storia dei partiti politici italiani dall'unità d'Italia ad oggi*.

Mario GEROLIMETTO. Responsabile della sezione esteri del Pli e consigliere nazionale del Pli. Già deputato al Parlamento.

Antonio GIOLITTI. Deputato al Parlamento e membro della direzione del Psi. È stato ministro del bilancio. Ha pubblicato tra l'altro: *Riforme e rivoluzione* e *Un socialismo possibile*.

Francesco GOZZANO. Capo dei servizi esteri dell'« Avanti! ». Si è occupato particolarmente di problemi europei e dei problemi connessi all'Alleanza atlantica e alla distensione.

Luigi GRANELLI. Deputato al Parlamento e membro della Commissione affari esteri della Camera. Già sottosegretario agli affari esteri. Membro del Comitato direttivo dell'Istituto affari internazionali.

Karl KAISER. È direttore dell'Istituto di ricerca della Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik di Bonn. Ha insegnato in varie università europee e americane tra cui quelle di Harvard e di Bonn dove è professore tuttora. Autore tra l'altro di *Partners rivali - Il futuro dei rapporti euroamericani*.

Cesare MERLINI. Direttore dell'Istituto affari internazionali. Professore di tecnologie nucleari al Politecnico di Torino. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *L'Europa all'occasione del vertice* (coautore G. Bonvicini) e *Il difficile accordo - La Cooperazione europea per la ricerca e la tecnologia* (coautore G. Panico).

Gerardo MOMBELLI. Funzionario internazionale. Collabora a varie riviste, fra cui « Prospettive '70 », di cui è membro del Comitato direttivo. È membro del Comitato esecutivo dell'Istituto affari internazionali.

Bino OLIVI. Portavoce della Commissione delle Comunità europee. Tra le sue pubblicazioni sono da annoverare: *L'Europa difficile* e *Da un'Europa all'altra*.

Eugenio PEGGIO. Deputato al Parlamento. È segretario del Cespe. Tra le sue pubblicazioni citiamo: *Piccola e media industria nella crisi italiana* e *Crisi economica italiana*.

Riccardo PERISSICH. Capo gabinetto del Commissario Guazzaroni, responsabile per gli affari industriali, tecnologici e scientifici della Cee. Già ricercatore dell'Istituto affari internazionali. È autore, tra l'altro, di *Gli eurocrati tra realtà e mitologia*.

Giuseppe PETRILLI. Presidente dell'Iri e del Consiglio italiano del Movimento europeo.

John PINDER. È direttore del Political Economic Planning di Londra. Studioso di problemi economici, ha pubblicato tra l'altro: *L'Europa oltre il mercato comune* e *The European Community's Policy towards Eastern Europe*.

Natalino RONZITTI. Professore di diritto internazionale all'Università di Pisa. Autore di numerosi saggi e articoli, ha pubblicato tra l'altro: *Le guerre di liberazione nazionale e il diritto internazionale*.

Italo SANTORO. Funzionario del Banco di Napoli, membro del comitato tecnico scientifico dell'Irpet. Membro del Consiglio nazionale del Pri. Pubblicista, scrive su « Nord e Sud », « Settanta », « Rassegna economica del Banco di Napoli », « La Voce Repubblicana ». Ha pubblicato tra l'altro: *L'industria siderurgica nell'area del Mercato comune e L'industria meccanica in Campania*.

Paolo SAVONA. Direttore generale della Confindustria. Professore di economia monetaria all'Università internazionale degli studi sociali Pro Deo. Già direttore al Servizio studi della Banca d'Italia. Esperto di problemi monetari internazionali, ha pubblicato tra l'altro: *La liquidità internazionale e La sovranità monetaria*.

Sergio SEGRE. Deputato al Parlamento, è responsabile della sezione esteri del Pci.

Stefano SILVESTRI. Vicedirettore dell'Istituto affari internazionali. Commentatore di problemi strategici ed internazionali per il « Corriere della Sera » e « Il Mondo ». Visiting Professor presso il centro di Bologna della Johns Hopkins University. Autore fra l'altro de *La sicurezza europea e La strategia sovietica*.

Ian SMART. È attualmente vicedirettore e direttore delle ricerche del Royal Institute of International Affairs (Chatham House). È stato vicedirettore dell'International Institute for Strategic Studies. Autore tra l'altro di *Future Conditional: the Prospects of Anglo-French Nuclear Cooperation*.

Altiero SPINELLI. Deputato al Parlamento e presidente del Gruppo misto alla Camera. Presidente dell'Istituto affari internazionali. Già commissario responsabile degli affari industriali, tecnologici e scientifici della Cee. Tra le sue pubblicazioni ricordiamo: *L'Europa non cade dal cielo e L'avventura Europea*.

Finito di stampare nel gennaio 1977
da « La Tipografica Varese »
Via Tonale, 49 - Varese

Qual è la natura del sistema internazionale? Quali margini di autonomia esso lascia ai differenti attori del sistema? Quale la collocazione internazionale dell'Italia? C'è un consenso sufficiente, tra le nostre forze politiche, su questa collocazione? L'Italia corre il rischio di essere emarginata, a causa della sua endemica crisi interna, dai processi internazionali in corso? Quali sono le conseguenze internazionali dell'eurocomunismo? Dove sta l'esatta linea tra interdipendenza e interferenza nei rapporti tra l'Italia e i più importanti membri della comunità occidentale? Esiste in Italia una vera cultura di politica estera o esistono solo culture ideologizzanti?

Il volume affronta e dà una risposta a questi quesiti, non in modo astratto, ma con continuo riferimento ai dati della realtà effettuale. Così vengono esaminati le relazioni Est-Ovest, i problemi monetari internazionali, le questioni connesse all'inserimento della nostra economia nel più ampio contesto mondiale, ed i modi in cui l'Italia ha partecipato e partecipa al processo di integrazione europea, all'Alleanza atlantica, e ai vertici tra occidentali. Viene messa a fuoco la reale portata di alcuni fenomeni, come la distensione; viene fatta giustizia di alcuni miti (come le illusioni terzo-mondiste); viene fatta luce su alcuni settori (come ad esempio quelli della difesa esterna dello stato) intorno a cui sussistono ancora – nonostante si creda o si voglia far credere spesso il contrario – notevoli margini di ambiguità e di dissenso tra le nostre forze politiche.

Lo studioso, l'operatore e chiunque voglia rendersi conto dei problemi della nostra politica estera troverà una risposta a molti interrogativi nei capitoli di quest'opera, la cui origine si trova nei lavori di un Convegno tenutosi a Roma in occasione del primo decennale di vita dell'Istituto affari internazionali.